

ISSN 2308-8923



**АКТУАЛЬНЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ  
СОВРЕМЕННОСТИ:  
наука и общество**

**1 (1)**

**2013**



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОСТИ: наука и общество

Учредитель: Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

1(1)  
2013

Ежеквартальный  
научный журнал

Журнал зарегистрирован  
в Роскомнадзоре  
Свидетельство  
ПИН № ФС77-53274

Мнения в авторских статьях  
могут не совпадать с  
позицией редакции

При использовании  
материалов ссылка на журнал  
обязательна

Издатель: Балаковский филиал  
РАНХиГС

Адрес редакции:  
413865, г. Балаково,  
ул. Чапаева, д.107  
Тел.: 8 (8453) 46-21-95  
E-mail: editorial.aps@gmail.com

БАЛАКОВО

## СОДЕРЖАНИЕ

### НАЦИОНАЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Солдаткин А.А.** Вопросы управления региональными этнополитическими процессами..... 3  
**Мокин К.С.** Этнополитическая ситуация в Саратовской области в контексте миграционных процессов..... 7  
**Степанов В.В.** О необходимых мерах совершенствования работы органов государственной власти Российской Федерации по предупреждению этнических конфликтов..... 14  
**Барышная Н.А.** Формирование консенсусного потенциала нациестроительства на региональном уровне..... 18  
**Абакумов Д.В.** К вопросу о двадцатилетии Конституции Российской Федерации: завоевания и перспективы..... 26

### ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ОБРАЗОВАНИЯ

- Прудникова Н.Н.** Обучение английскому языку бакалавров лингвистических факультетов современных российских вузов..... 30  
**Михайлова Т.А.** Доступность образования в России и Германии (сравнительные аспекты)..... 35

### ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Николаев К.А., Николаев В.К.** Термин “муниципальное образование”: смысл и значение в построении современной теории местного самоуправления..... 42  
**Тулузакова М.В.** К вопросу о социальных практиках современных российских женских организаций..... 49  
**Степанов Н.Е.** Муниципальные организации как участники гражданского оборота..... 54  
**Устименко А.В.** Усовершенствование процессов государственного управления точечной застройкой в городе Киев..... 58

### ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ О РАЗВИТИИ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

- Павлюк К.С.** Роль неправительственных экологических организаций в регулировании экологической безопасности в Украине и в мире..... 61

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

### ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Козин М.Н.** Финансово-экономическая оценка полезности государственного поставщика товаров и услуг..... 66  
**ИНФОРМАЦИЯ**..... 74



# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Редакционная коллегия

- СОЛДАТКИН А.А.**  
кандидат экономических наук  
(главный редактор)  
**МОКИН К.С.**  
доктор социологических наук  
(заместитель главного редактора)  
**БАРЫШНАЯ Н.А.**  
кандидат политических наук  
(ответственный секретарь)  
**АБАКУМОВ Д.В.**  
кандидат юридических наук  
**ГЛАДУН Т.Н.**  
кандидат экономических наук  
**КЛЯЕВА И.А.**  
кандидат математических наук  
**КОЗИН М.Н.**  
доктор экономических наук  
**МИРОЛЮБОВА Л.Р.**  
кандидат философских наук  
**НИКОЛАЕВ К.А.**  
кандидат философских наук  
**ОСТАПЕЦ О.Г.**  
кандидат юридических наук  
**ОЧКУР Г.В.**  
кандидат технических наук  
**ПРУДНИКОВ А.Н.**  
кандидат педагогических наук  
**СУВОРОВА В.В.**  
доктор экономических наук  
**ТОКАРЕВ А.Н.**  
кандидат технических наук  
**ТУЛУЗАКОВА М.В.**  
доктор социологических наук  
**ШЕСТЕРКИН Г.И.**  
доктор сельскохозяйственных наук

Корректор  
**МУРАТОВА В.К.**

Дизайн и верстка  
**БАРЫШНАЯ Н.А.**

Сдача макета 25.09.2013

Печать офсетная

Физ. печ. л. 10

Усл. печ. л. 9,3

Тираж 500 экз.

Отпечатано в ООО  
“Типография ТИСАР”

© “Актуальные проблемы  
современности: наука и общество”  
2013

## CONTENTS

### NATION CONSTRUCTION AND THE MATTERS OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Andrey A. Soldatkin.** Questions of Regional Ethnic Political Processes` Management ..... 3  
**Konstantin S. Mokin.** Ethnic Political Situation of Saratov Region on the Example of Migration Processes ..... 7  
**Valery V. Stepanov.** Necessary Measures of Improving the Work of Russian Federation Public Authorities to Prevent Ethnic Conflicts..... 14  
**Nataliya A. Baryshnaya.** Formation of the Consensus Potential of the State Building at the Regional Level..... 18  
**Denis V. Abakumov.** 20-th Anniversary of the Constitution of the Russian Federation: Achievements and Perspectives ..... 26

### MATTERS OF SOCIAL POLICY AND EDUCATION

- Nadezhda N. Prudnikova.** ESP Bachelors` Teaching at the Institutions of Higher Education in Modern Russia..... 30  
**Tatyana A. Mikhailova.** Availability of Education in Russia and Germany (Comparative Aspects)..... 35

### MATTERS OF REGIONAL AND LOCAL GOVERNMENT

- Konstantin A. Nikolaev, Vladimir K. Nikolaev.** The Term “Municipality”: Its Essence and Meaning in the Context of Developing the Modern Theory of Local Government..... 42  
**Marina V. Tuluzakova.** Social Practices of Modern women`s NGOs..... 49  
**Nicolai E. Stepanov.** Municipal Organizations as Actors of Civil Circulation..... 54  
**Alexander V. Ustimenko.** Improvement of Public Management of infill Development in the City of Kiev..... 58

### ENVIRONMENTAL ISSUES WITHIN LOCAL COMMUNITIES` DEVELOPMENT

- Catherine S. Pavluk.** Non-Governmental Environmental Organizations: Their Role in Regulating Environmental Safety in Ukraine and Worldwide..... 61

### ECONOMIC ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT

- Mikhail N. Kozin.** Financial and Economic Estimation of the Usefulness of Public Provider of Goods and Services..... 66  
INFORMATION..... 74

# НАЦИОНАЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## Вопросы управления региональными этнополитическими процессами (на примере Саратовской области)

Солдаткин

Андрей Александрович

Кандидат экономических наук,  
Директор Балаковского филиала  
Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ  
e-mail: dir.ranhigs@gmail.com

Andrey Aleksandrovich Soldatkin

Candidate of Sciences  
(Economics), Director of Balakovo Branch  
of the Russian Presidential Academy of  
National Economy and Public Administration  
e-mail: dir.ranhigs.bf@gmail.com

УДК 316.48:323:325.2

## Questions of Regional Ethnic Political Processes' Management (Illustrated by the Example of Saratov Region)

В статье раскрывается содержание понятийного аппарата и методики анализа нациестроительства на региональном уровне. Теоретические положения обеспечивают совершенствование существующих в отечественной политической науке представлений о сущности региональных моделей нациестроительства и необходимости адекватного региональным условиям инструментария по оценке и анализу этнополитических процессов на региональном уровне.

*Ключевые слова и словосочетания:* Этничность, миграция, конфликт, нациестроительство, государственное управление, Саратовская область.

The article develops conceptual apparatus and methods of analysis of nation construction at the regional level. Russian researches in the field of political science are improved by the theses about essence of regional nation construction models and the necessity of suitable tools of assessment and analysis of ethnic political processes at the regional level.

*Key words and word-combinations:* ethnicity, migration, conflict, nation construction, public administration, Saratov region.

Российская Федерация является одним из крупнейших государств мира с полиэтничным составом населения, обладая при этом этнической и религиозной доминантами. В стране по данным Всероссийской переписи населения 2010 года проживают представители 193 народов, обладающих отличительными особенностями материальной и духовной культуры [1].

Начиная с 90-х годов прошлого столетия, в России происходит замена единой советской идентичности различными, часто конкурирующими, формами региональной, этнической и религиозной идентичности. На фоне современных вызовов и угроз, имеющих как внешнее, так и внутрirosсийское измерение, актуальной становится цель укрепления гражданского и духовного единства российского народа, формирование гражданской нации. В этих условиях серьезным вызовом и системной задачей является управление этнокультурным многообразием в регионах страны.

Этнополитические процессы в регионе в контексте глобализационных миграционных процессов определяются как система взаимодействия различных групп населения, каждая из которых характеризуется, с одной стороны, отчетливо выраженной этнической идентичностью, а с другой – определенными институтами суверенитета, оформленными в виде национально-культурных представительства [2, с. 10]. Тем самым, выдвигаемые этими группами этнические требования немедленно становятся политическими, а политические, экономические или социокультурные претензии приобретают этническую окраску.

Этническая принадлежность иммигранта является в современной региональной этнополитической ситуации определяющим маркером отношений «свой-чужой». Этнокультурное и поступательно следующее за ним этнополитическое разнообразие региона развивается, в первую очередь, за счет появления носителей «новых» культур, появления «новой» этничности, привнесенной в уже существующую полиэтничную организацию регионального сообщества [3, с. 345].

Не менее важным видится решение дилеммы, остро стоящей перед региональными властями: улучшение демографической ситуации в регионе за счет миграционной подпитки, как единственного источника восполнения экономически активного населения, тесно связано с вопросом изменения этнокультурного (и коррелирующего с ним – религиозного) баланса.

Иначе говоря, чем активней будет политика по улучшению демографической ситуации в Саратовской области, тем быстрее будут протекать процессы этнодемографического замещения населения и, соответственно, процессы новой этнокультурной и конфессиональной регионализации. При этом современная национально-культурная политика, реализуемая на большей территории регионов России (и в Саратовской области, в частности), характеризуется усилением тенденций к культурному и социальному размежеванию, формированию новых границ (и социальных, и этнических) ради сохранения «привычной картины мира» и устоявшейся системы социальных ориентиров.

Большинство населения региона пока еще не в состоянии проявить терпимость, согласие, принять в свое сообщество новых членов – носителей иных культурных ценностей, тех, кто заведомо находится на более низкой социальной ступени, предоставить им не только социальные гарантии, но и право на этнокультурное самовыражение, реализацию их собственной этнокультурной идентичности [4, с. 95].

Возрастающее этнокультурное и этноконфессиональное разнообразие местных сообществ за счет привнесенной миграцией этничности способствует значительному росту конфликтного потенциала и напряженности между «местным» (принимающим) населением и этническими мигрантами.

При этом важно понимать, что мигранты, весьма неравномерно пополняющие этносоциальные страты и социально-экономические ниши на местных (локальных) рынках труда, оказывают мощнейшее влияние на изменение социально-экономической и внутривластной обстановки на региональном уровне. Ограничение каналов социальной мобильности («социальных лифтов») серьезно ограничивает возможности их доступа на те или иные локальные рынки труда. В современных условиях структурной конкуренции (когда «разделенный рынок» формируется в зависимости от этнической и/или региональной принадлежности), проблема трудоустройства не только для «местного» населения, претендующего на более высокооплачиваемые рабочие места, но и для мигрантов, которые готовы работать за минимальную плату, является самым трудным, самым ключевым вопросом.

В этих условиях очень важно выработать «формулу интеграции», при реализации которой не только инокультурные иммигранты адаптировались бы и интегрировались, но и «местные» жители были бы готовы к необратимому процессу роста культурного многообразия, осознавая все плюсы и минусы этого процесса [5]. Необходимо привнесение в систему регионального управления национально-культурной политикой понимания, что без активного участия населения ни один регион не станет иммиграционно – привлекательным, что вкуче с серьезными демографическими рисками приносит риски и репутационные.

Важным аспектом современной политики нациестроительства, как идеологии, обусловленной требованиями современного конструирования государства-нации (национального государства), является процесс «включения» в «тело» регионального сообщества этнических миграционных сообществ, отдельных инокультурных мигрантов.

Принципиально важным в этих условиях для современной России и Саратовской области, в частности, является утверждение российской идентичности и целостности российской нации – российского народа на основе общего историко-культурного наследия, русскоязычного культурного комплекса, вобравшего в себя традиции и культурные достижения всех российских национальностей. В этих условиях Саратовская область, в силу своего приграничного положения, выступает как форпост России на юго-восточном направлении [2].

Для целей этнополитического управления регионом важен дифференцированный подход к разным группам мигрантов, точнее - к наиболее конфликтным мигрантам, в наибольшей степени нуждающимся в адаптации, которым на первых порах необходимо обеспечить доступ к информации об их правах, правовых последствиях их положения, возможностях найма, доступа к элементарной медицинской помощи. Необходима также жесткая политика пресечения противоправной деятельности их работодателей.

Для решения комплекса проблем нациестроительства на региональном уровне, на наш взгляд, необходимо использование политического и социально-экономического инструментария.

Во-первых, необходима подготовка кадров в сфере этнополитических отношений, специалистов, обладающих знаниями особенностей этнокультурных групп, проживающих в регионе, обладающих навыками по локализации и разрешению социально-этнических конфликтов.

Во-вторых, решение вопросов представительства этнокультурных групп в институциях власти. Как справедливо отметил В.Тишков: «Многонациональное или многоэтническое государство устроено и может быть эффективным и стабильным тогда, когда есть основа, адекватный государственный институт управления, который, с одной стороны, обеспечивает стабильное развитие общества на основе воли большинства, и в тоже время учитывает интересы меньшинства» [6].

В-третьих, необходимо выработать формулу интеграции, объединения с учетом конкретных региональных особенностей. По сути, необходима смена формулы – от «дружбы народов» к «дружному народу». Мы один народ при всем его этническом, религиозном, культурном и социальном многообразии – идея или установка формирования, утверждения общероссийской идентичности, общероссийского патриотизма, гражданского самосознания, она ни в коей мере не подвергает сомнению существование культурных традиций, народов, языков и т.д.

В-четвертых, необходимо видоизменение существующих практик политики интеграции в гражданскую российскую нацию, формирования общегражданской идентичности. В частности необходимо: а) допущение многосложности самоидентификаций индивидов (сложности самосознания). В нашей стране значительная часть населения это потомки смешанных браков. Но в настоящее время вся процедура классификации (при переписи), как и академическая наука, исключают возможность объявить «я разделяю в равной мере культуру и язык отца и матери и имею сложную национальную принадлежность». б) также необходимо принять возможность того, что у человека может быть два и более родных языка: язык знания и язык общения может быть не один. Есть целые страны и регионы, где население полностью двух- или даже трехязычные. Допущение «иных» языков кроме русского в публичное пространство региона будет способствовать росту доверия людей к усилиям государства и по формированию общегражданской идентичности, и по сохранению малых культур и народов.

В-пятых, это сбалансированное приложение усилий по нациестроительству к группам большинства и меньшинства. До последнего времени считалось, что национальная политика - это политика по отношению к меньшинствам. Практически никогда (до 2012 года) в России фокусом национальной политики не было доминирующее большинство. Вся политика национально-культурных отношений (и в Саратовской области, в частности) была ориентирована на спонсирование малых различий и особого внимания к меньшинствам. При этом как бы «забывалось», что у большинства тоже есть права, интересы, свои запросы, свое отношение к меньшинствам. Для целей нациестроительства необходимо приложение усилий не только к группам меньшинств, но и к группе большинства, необходимо понимание, что нациестроительство – это «диффузный» процесс, при котором формируется гибридизированная форма социально-политических и экономических отношений.

В-шестых, необходимо стимулировать участие представителей меньшинств в политической системе региона, но не как самостоятельных агентов, а включенных в уже действующие политические механизмы. Нам нужна совместная организация политической жизни, при которой не будет возможности формировать политические коалиции/партии по этническому признаку. Мы считаем, что существующие (и появляющиеся новые) политические партии должны иметь строго внеэтнический характер своего членства и своей деятельности.

В-седьмых, необходим учет особой роли в реализации программ нациестроительства на уровне региона органов местной власти и самоуправления. Последние события в Сагре, Демьяновске, Пугачеве и других поселениях ярко показывают, что муниципальный уровень - это самое слабое звено. Этнические конфликты чаще всего вырастают из местных проблем, и их эскалация происходит от неспособности и неготовности низовых властных структур решить их, главным образом, по причине ограниченности прав, нехватки кадровых ресурсов, отсутствия знаний и навыков решения проблем подобного рода. При необходимости представляется

возможным создание «кустовых» экспертно-консультативных советов, в которых бы работали люди, обладающие необходимой квалификацией и навыками.

В-восьмых, необходима поддержка низовым инициативам и проектам, особенно муниципального уровня и сельских поселений, по развитию этнической культуры в контексте формирования российской гражданской нации. При необходимости возможно формирование программ этноисторического и культурного (ре)брендинга поселений и отдельных территорий. В частности, анализ, проведенный группой «Этноконсалтинг» (г.Москва, ИЭА РАН) показывает, что в инвестиционной привлекательности регионов почти четверть этого показателя составляют этнокультурные бренды [7].

Таким образом, можно отметить следующее. В настоящее время ключевым вопросом формирования консенсусного потенциала этнополитических отношений между принимающим населением и этническими миграционными сообществами является модель(форма) национализма, который, являясь политико-идеологическим явлением (идеологией), обусловлен требованиями современного конструирования государства-нации (национального государства).

Несмотря на множественность подходов к пониманию феномена национализма, мы придерживаемся мнения, что наиболее оптимальной формулой нациестроительства для России с ее многоэтничностью, поликонфессиональностью, огромными размерами своей территории и все возрастающими процессами внешней миграции (и, соответственно, ростом объема привнесенной этничности) является идея гражданской нации, оформляемой государственным (гражданским) национализмом.

### Библиографический список:

1. Данные всероссийской переписи населения 2010 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.perepis-2010.ru/>
2. Барышная Н.А. Нациестроительство: региональный уровень. Саратов: изд. центр «Наука», 2013.
3. Тишков В. А. Российский народ: история и смысл национального самосознания. М.: Наука, 2013.
4. Мокин К.С. Депривационный анализ факторов этносоциальной напряженности. Саратов: изд. центр «Наука», 2013.
5. Путин В.В. Стенографический отчет о заседании Совета по межнациональным отношениям. 24 августа 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://state.kremlin.ru/news>
6. Тишков В.А. Выступление на заседании Совета по межнациональным отношениям. 24 августа 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://state.kremlin.ru/news>
7. ООО «Этноконсалтинг» <http://www.ethnoconsulting.ru/>

## Этнополитическая ситуация в Саратовской области в контексте миграционных процессов

Мокин  
Константин Сергеевич

Доктор социологических наук,  
Профессор кафедры государственного  
управления и права Балаковского филиала  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при  
Президенте РФ  
e-mail: mokin\_konstantin@list.ru

**Konstantin Sergeevich Mokin**

Doctor of Sciences (Sociology),  
Professor of the Public Administration and  
Law Chair, Balakovo Branch of the Russian  
Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration  
e-mail: mokin\_konstantin@list.ru

УДК 316.44:325

## Ethnic Political Situation of Saratov Region on the Example of Migration Processes

Анализируются результаты эмпирических исследований, направленных на изучение вопросов взаимодействия принимающего (местного) населения Саратовской области и новых этнических миграционных сообществ в условиях глобализации.

*Ключевые слова и словосочетания:* этничность, миграция, этнические конфликты, социальная мобильность, Саратовская область.

The results of empiric research data about interrelation of host population of Saratov region and new migration communities under the condition of globalization are analyzed.

*Key words and word-combinations:* ethnicity, migration, ethnic conflicts, social mobility, Saratov region.

Саратовская область является одним из основных звеньев миграционного трафика «Восток-Запад». По данным УФМС России по Саратовской области из республик Средней Азии и Юго-Восточной Азии, Ближнего Востока в нашу страну въезжает более 260 тыс. человек [1]. Значительная часть мигрантов следует транзитом в центральную часть России, и более 15 тыс. человек остаются в регионе. Ключевой проблемой, обусловленной притоком инокультурных мигрантов в регион, является рост мигрантофобии и этнофобии [2, с. 57].

В современных условиях глобализации проблема взаимоотношений между принимающим сообществом и мигрантами на территории региона становится с каждым годом все актуальнее. Политическая повестка дня, декларируемая на глобальном уровне, требует максимально толерантного восприятия происходящих демографических сдвигов в современном мире. С другой стороны, миграция и вызванный ею взрывной рост культурного (этнического) многообразия порождает серьезные противоречия в региональных и локальных сообществах.

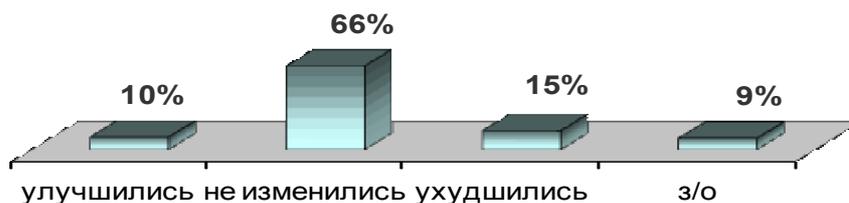
Для анализа существующих тенденций в сфере межэтнического взаимодействия на региональном уровне нами был реализован исследовательский проект, направленный на исследование факторов, определяющих специфику регионального этнополитического пространства, на примере Саратовской области [3].

По результатам проведенного исследования, межнациональную ситуацию в Саратовской области более 60% опрошенных респондентов отметили как спокойную, благополучную. В основном, это жители сел, небольших населенных пунктов. В то же время около 30% респондентов заявили, что ситуация напряженная,

интенсивность контактов достаточно высока, и при этом основные миграционные потоки (формирующие современный контекст этнокультурного разнообразия) направлены, в первую очередь, в крупные города и их и в ряде случаев – неблагополучная. Столь негативные оценки присущи жителям городов и прилегающих к ним пригородов. На наш взгляд, этому есть вполне прагматичное объяснение, связанное с тем, что в городах пригороды. В этих условиях вероятность негативного взаимодействия, которая ложится в основу воспроизводства негативных стереотипов, достаточно высока.

Однако при этом, 65% респондентов отметили, что в последние несколько лет межнациональные отношения существенно не изменились. Лишь менее 10% информантов отметили ухудшение ситуации, а более 15% заявили, что межэтнические отношения в определенной степени улучшились.

### *Как изменились межнациональные отношения в Саратовской области за последние год-два?*



Подобное распределение демонстрирует относительную стабильность ситуации, с одной стороны, а с другой – отражает существующие этнокультурные противоречия в регионе. Основная масса тех, кто отмечает ухудшение ситуации в регионе, – это молодежь и лица в возрасте до 25 лет, активно занятые поиском работы, имеющие высшее образование и проживающие в городах. Как правило, именно в этой среде наиболее активно ротируются негативно-агрессивные настроения в отношении инокультурных мигрантов, высок уровень неприязни даже к потенциальному росту этнокультурного разнообразия. Именно представители этой когорты чаще всего становятся «живыми свидетелями» разного рода стычек и конфликтов.

Для целей исследования нами были определены следующие референтные этнокультурные группы: приезжие из Северного Кавказа (дагестанцы, чеченцы, черкесы и т.д.), представители Закавказья (азербайджанцы, армяне, грузины), Средней Азии (таджики, узбеки, киргизы), ближнего пограничья (казахи), представители Юго-восточной Азии (китайцы, вьетнамцы). Также были введены группы – социальные маркеры (русские, цыгане).

Можно констатировать, что в обществе доминирует нейтрально-негативная оценка в отношении миграционных этнических групп. В более «успешном» виде представлены казахи. Это объясняется наличием значительного числа мест компактного проживания казахов на территории Саратовской области (в основном, приграничные районы – Алтай, Дергачи, Озинки и в меньшей степени Ершов). Причины неоднозначных оценок, на наш взгляд, кроются в следующем. Оценивая отношение к мигрантам в целом, менее половины респондентов согласились с формулировкой, что нет необходимости проводить активную миграционную политику по привлечению «новых граждан». По мнению респондентов оптимальной бы выглядела формула «не привлекать специально, но и не отказывать тем, кто уже приехал». Однако 40% опрошенных считают, что лучше вообще не принимать мигрантов и выселить тех, кто уже приехал.

Столь высокий уровень мигрантофобии объясняется наличием устойчивых негативных стереотипов, широким распространением страхов «утраты собственной идентичности», потенциальными опасениями возможных конфликтов из-за имеющихся ресурсов (в т.ч. социального, политического и экономического капитала), возможным ростом конкуренции на рынке труда (особенно в условиях нарастающего экономического кризиса и возможных сокращений на предприятиях области).

Негативные ожидания в отношении мигрантов, которые, как правило, являются представителями иных этнических групп, не могли не проецироваться на ожидания динамики межнациональных отношений в области. На вопрос «Как вы считаете, как будут изменяться межэтнические отношения в вашем районе?» лишь 9% отметило ожидание позитивных улучшений, 48% отметило, что состояние межнациональных отношений не изменится, а 28% респондентов ожидают ухудшения отношений. Таким образом, можно отметить, что негативные ожидания более чем в три раза превышают позитивные.

Рост негативных убеждений влечет за собой увеличение числа негативных стереотипов, что, в свою

очередь, формирует повседневные практики, в том числе и дискриминационные в отношении этнических меньшинств. Рост социальной дистанции между принимающим населением и миграционными этническими сообществами отмечается нами по всей территории Саратовской области. Однако, наибольший разрыв мы отмечаем в районах с большим удельным весом городского населения (Саратов, Балаково, Энгельс, Маркс, Вольск).

В целом по области лишь 16% опрошенных отметили, что с представителями иных этнических групп можно общаться и даже создавать браки. При этом практически 30% опрошенных отметили, что с представителями других национальностей «лучше не общаться/категорически никаких отношений».

Столь высокий уровень интолерантности, неприятия «инога», рост агрессивности по отношению к этническим мигрантам, на наш взгляд, имеет ряд объяснений. Во-первых, мы можем рассматривать происходящие процессы как компенсационные практики. В условиях снижения социального капитала большинства жителей области необходимо его увеличивать либо за счет роста доходов, роста самооценок, реального повышения качества жизни и т.д., либо за счет формирования новой шкалы социальных отношений, в которых «большинство» будет по-прежнему занимать доминирующую позицию и тем самым воспроизводить «естественную идентификацию». Для этого необходимо запустить механизмы понижающей идентификации у других социальных групп [4, с. 23].

Во-вторых, наличием в общественном сознании идеологических рудиментов советского общества, образа жизни, дихотомии «старший брат – младшие братья», когда европейская часть России (Саратовская область в частности) мыслилась исключительно «русской» частью великой страны. Остальные территории (союзные национальные республики, автономные области и т.д.) воспринимались как технологически-сырьевой придаток. Перенос остатков имперского мировоззрения в XXI век, в условиях активного миграционного перемещения значительных масс людей, сформировал новую систему социальных отношений, тяготеющих к институционализации – «местные и чужие». При этом «чужие» всегда/почти всегда воспринимаются как что-то второстепенное, часто второсортное, не достойное включения в сложившееся социально-политическое и экономическое поле региона.

В-третьих, падением общекультурного уровня жителей области, допускающего возможность существования иных культур. Если в прошлом уделялось значительное внимание в системе школьного образования и воспитания изучению культур, входящих в состав СССР (как правило, в рамках уроков географии, истории и т.д.), то в настоящее время подобных знаний современная школа не предлагает. Появление новых культурных практик в повседневной жизни часто воспринимается людьми как угроза их собственной культурной идентичности, «размывание» основ традиционной культуры.

Формирование основы «бытового этнонационализма» начинается с неготовности совместного нахождения в едином символическом пространстве – отказ представителям этнокультурных меньшинств в возможности совместного (соседского) проживания. Допущение смягчается лишь для групп достаточно «знакомых и близких» - казахи, русские, татары и резко ужесточается для «потенциально социально-опасных групп».

Следующим элементом, влияющим на социальную дистанцию между принимающим населением и миграционными этническими группами, является готовность принять брак своего ребенка с представителем этнокультурного меньшинства. Лишь 6-8% респондентов позитивно относятся к возможности брака ребенка и представителя (представительницы) меньшинства. Подавляющее большинство (68-74% респондентов) отрицательно воспринимают даже возможность подобной перспективы.

Однако столь радикальные оценки относятся лишь к зоне близкого/личного контакта, где реализуются идентификационные факторы, влияющие на «безопасность» существующей индивидуальной идентичности. В зоне же, где реализуются групповые нормы и отношения, например, в процессе совместной трудовой деятельности, картина межэтнических отношений выглядит более благополучно. Более 44% респондентов отметили, что наличие представителей других национальностей не мешает им выполнять свои служебные/рабочие функции. При этом 22% опрошенных отметили желательность «близких» национальностей в процессе работы. Лишь 11% респондентов отметили, что готовы работать только в мононациональном коллективе.

Наличие моноэтнических поселений в Саратовской области, так же как и формирование «этнических кварталов» в крупных городах области, способно являться дополнительным конфликтогенным фактором. В подобных местах формируется своя система социального контроля, отличная от существующих государственных систем, основанная на воспроизводстве традиционных отношений, присущих этнической группе. Фактически формируется параллельная с официальной, система управления территориями, система контроля, надзора, система финансовых механизмов и инструментов.

Безусловно, столь серьезные отличия в формах социальной жизни вызывают определенные напряженные

отношения между основной частью населения и меньшинствами. Возникают локальные очаги напряженности, в основном в виде бытовых конфликтов, отдельных стычек, связанных с контролем над определенными ресурсами, территориями. Так, более 70% опрошенных отметили, что в Саратовской области существуют межнациональные конфликты.

При этом лишь 3-6% респондентов отметили, что сами были участником конфликта с представителями отдельных референтных групп. Подавляющая часть опрошенных отметили, что не были участниками конфликта, не слышали об этом. В среднем около 30% респондентов были в той или иной мере свидетелями конфликтных ситуаций.

Лишь незначительная часть опрошенных (14%) отметили, что испытывают на себе, в той или иной степени, враждебность со стороны людей других национальностей. Таким образом, фактический уровень этнофобии значительно ниже заявляемого респондентами. Наиболее высокий уровень индекса этнофобий зафиксирован в г.Саратове (более 22% опрошенных отметили, что испытывают на себе враждебность). В тоже время в районах, имеющих значительное этнокультурное разнообразие (Озинки, Дергачи, Алгай), уровень этнофобий практически равен нулю.

Соответственно, уровень индекса этнической агрессивности (доля респондентов, заявивших об испытываемой вражде к людям других национальностей) составил 13%. Наибольшее число людей, агрессивно настроенных по отношению к иным этническим группам зафиксировано в городах Саратове, Балаково, Балашове. Наименьший индекс этнической агрессивности отмечен в культурно разнородных районах – Озинках, Алгае, Ершове.

Другим, не менее важным фактором, влияющим на динамику межэтнических отношений в области, является разница между социальными статусами местного населения и меньшинств. Здесь мы исходим из того, что чем ближе оценки социальных статусов большинства и этнокультурных групп, тем более интегрированы/включены эти меньшинства в «тело» большинства, и тем менее напряженные отношения мы можем фиксировать между ними.

При этом, оценивая статус меньшинств по отношению к статусу большинства, мы исходим из того, что высокий статус, по сравнению со статусом большинства, это такой же конфликтогенный фактор, так как в этом случае начинает проявляться зависть, претензии к «захвату» ведущих социальных позиций и т.д., что стимулирует рост напряженности.

Анализ соотношения социального статуса большинства и этнокультурных меньшинств показывает, что наибольший разрыв в оценках социального статуса наблюдается в отношении выходцев из Средней Азии (таджиков, узбеков, киргизов). Наиболее интегрированы по данному показателю – казахи. Из числа представителей кавказских народов наиболее интегрированы – армяне, грузины. В более сложной ситуации выходцы из республик Северного Кавказа.

Результаты исследования показывают, что в исследуемом направлении существует проблемное поле, связанное с дисбалансом культурного и политического представительства.

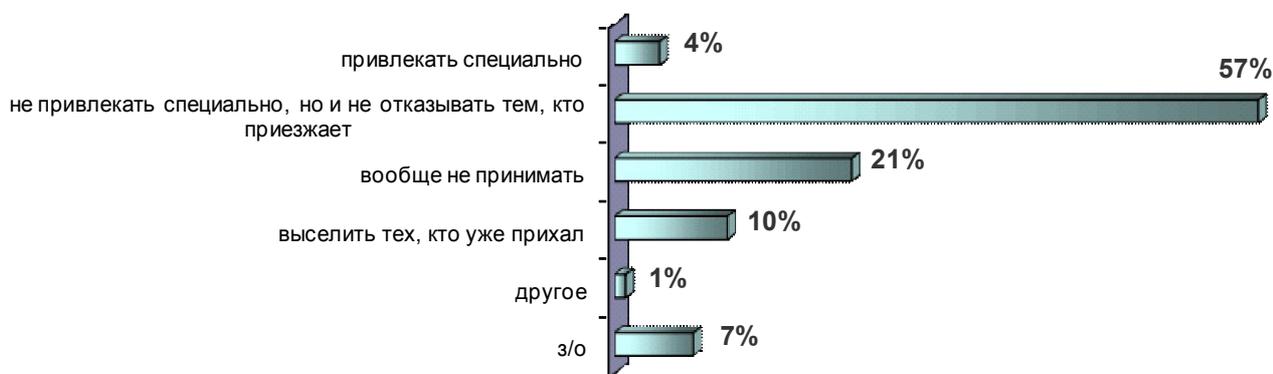
Несмотря на значительное число национально-культурных объединений, зарегистрированных в Саратовской области, большинство из них выполняют скорее функцию представительства в разного рода общественных советах и комитетах, нежели действительно выполняют функцию представления интересов конкретных этнических сообществ. Для ряда лидеров НКА деятельность по «представительству» есть де-факто «бизнес на этничности» и связан с получением разного рода преференций со стороны органов государственной власти [5]. Сложность ситуации усугубляется тем, что де-юре лидеры национально-культурных объединений (зарегистрированных и чаще всего сосредоточенных в областном центре) часто не являются легитимными выразителями интересов той или иной этнической группы (как правило, проживающей в других районах области), и в случае критических ситуаций (стычки, конфликт) не способны оказать существенного влияния на одну из сторон конфликта [6].

Для оценки отношения респондентов к приезду в регион разных инокультурных представителей, нами были отобраны (исключительно) в аналитических целях следующие группы – представители Северного (российского) Кавказа, республик Закавказья, республик Средней Азии, а также представителей Юго-Восточной Азии. Полученные результаты не выявили высокой избирательности (как негативной, так и позитивной) отношений. В целом, по всем группам (с весьма незначительными различиями) лишь около 10% респондентов положительно расценивают приезд иноэтнических мигрантов, более 40% - воспринимают их приезд негативно, остальные (половина опрошенных) воспринимают появление мигрантов с безразличием. Подобное распределение отражает существующую социальную схему, при которой значительная часть жителей (40%) воспринимает появление мигрантов («иных») как угрозу существующему порядку, как

потенциальный рост конкуренции на рынках занятости, страх перед возможным изменением «культурного ландшафта». Отчасти именно поэтому предпочтения в оценках действий Правительства Саратовской области по отношению к мигрантам, которые получили бы поддержку населения, выглядят следующим образом.

Основная масса населения (57%) считает, что власть не должна привлекать мигрантов специально, но и не отказывать тем, кто уже приехал. По сути, речь идет о том, что региональная власть не должна вносить в современную повестку дня вопросы артикуляции миграционной политики, но при этом соблюдая правовые нормы в отношении недавно прибывших. При этом за активное привлечение мигрантов из-за рубежа выступает всего менее 5% респондентов – в основном представители творческой интеллигенции и бизнесмены. Но за активные действия по ограничению въезда на территорию региона мигрантов («вообще не принимать», «выселить тех, кто уже приехал») выступает почти треть населения. Столь высокий уровень фиксируемой мигрантофобии подтверждает выдвинутый нами ранее тезис о том, что доминирующие культурные, дискурсивные практики определяют систему социальных отношений, в которой «нет места» тем, кто привносит «иное», перестраивая и видоизменяя привычный для большинства населения мир (публичный и приватный).

**Какие действия правительства Саратовской области по отношению к мигрантам получили бы Ваше одобрение?**



Это подтверждает высказанное согласие на потенциальный запрет на проживание в регионе рассматриваемых групп. Почти 40% опрошенных показали свою готовность согласиться с активными действиями властей (если таковые будут) в отношении миграционных сообществ по их выдворению. Однако при этом почти столько же высказались против запрета на пребывание. При этом, несмотря на столь высокие уровни декларируемой респондентами толерантности, готовность населения к межличностному взаимодействию с мигрантами в качестве членов локального сообщества крайне низка. Так, в частности, лишь менее 10% опрошенных положительно ответили на вопрос о готовности к проживанию инокультурных мигрантов в качестве соседей у себя в доме, и практически никто из опрошенных не желает вступления в брак своего ребенка с иммигрантом, вне зависимости от страны исхода и его этнической принадлежности.

Высокий уровень интолерантности переносится большинством из приватной сферы в публичную. В частности, на вопрос о готовности работать в межнациональном коллективе, согласие высказало лишь треть опрошенных, и то с условием, что это будут «представители «близких» мне национальностей», либо «руководство будет моей национальностью». Остальные опрошенные отметили, что согласны работать только в однонациональном коллективе.

Столь высокие показатели нетерпимости не могли не сказаться на оценках напряженности.

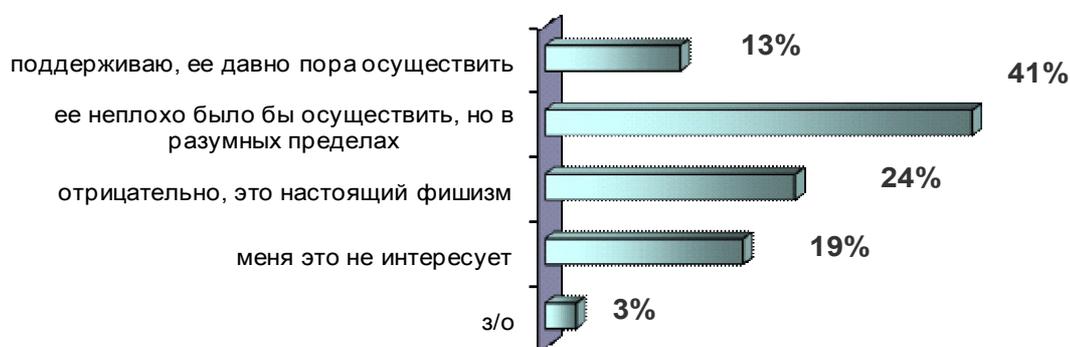
Почти 70% респондентов отметили, что, по их мнению, в Саратовской области существуют конфликты на межнациональной почве. Но поскольку спектр действий, попадающих под определение «конфликт» достаточно большой, нами было предложено респондентам определить ситуации, в которых он проявляется. На первом месте (31%) по частоте стоят «неодобрительные высказывания в адрес людей каких-то национальностей», далее следуют «конфликты на улице, рынке, в общественных местах» (29%), и «напряженные отношения между соседями разных национальностей» (13%). Особо необходимо выделить ответ «лично не сталкивался, но слышал о подобном» (35%), который достаточно четко характеризует ситуацию, отражающие формирование доминирующих паттернов восприятия и поведения.

Последнее подтверждает распределение ответа на вопрос «Доводилось ли Вам становиться участником (свидетелем) конфликтных ситуаций с представителями других этнических групп?». Доминирующим ответом

является - «слышал о конфликтах от друзей и знакомых» (более 65%). Менее 7% опрошенных отметили, что были участником, либо свидетелем конфликта на межнациональной почве. При этом наиболее часто отмечались конфликты с приезжими из Северного Кавказа (российского), а не представителями иных государств. Основным каналом трансляции нетерпимости по оценкам респондентов являются СМИ, надписи на заборах и в общественных местах, а также «рассказы других», которые возможно были участниками либо свидетелями конфликтов.

Уважение к другим народам, культурам, языкам – главное условие мирного процесса нациестроительства на уровне региона. Однако, по мнению трети населения, в последние 5-6 лет выросло число русских, которые разделяют крайне националистические взгляды, и стало больше проявлений этнического национализма. При этом основными причинами роста русского национализма в регионе, по мнению респондентов, являются вызывающие действия (поведение) национальных меньшинств (30%), национальные предрассудки русского населения (20%), а также террористические акты последних лет (16%), информация о которых, по нашему мнению, всегда, или почти всегда окрашена в этнические тона. Действия властей по отношению к крайнему/радикальному русскому национализму, по мнению информантов, также не однозначны. Так 47% опрошенных считают, что власти борются с радикальным национализмом в силу своих возможностей, а 15% населения убеждены, что власти «поощряют крайний национализм и способствуют его распространению».

### *Как Вы относитесь к идее "Россия для русских"?*



Важно отметить, что идеи радикального национализма не находят широкой поддержки среди населения. Так на вопрос «Как вы относитесь к идее «Россия для русских»?», лишь немногим более 10% ответили, что полностью и целиком поддерживают её. Более значимой группой являются латентные этнонационалисты (41%), считающие, что данную идею «неплохо было бы осуществить, но в разумных пределах». Отрицательно относятся к этой идее, считая ее «настоящим фашизмом», четверть опрошенных.

Безусловно, ключевым фактором, определяющим риторику современного национализма на уровне региона, является миграция и привнесенная ею этничность. На наш взгляд именно миграция (как дискурсивный феномен) определяет существующую «повестку дня» в вопросах нациестроительства и вопросах регионального управления межэтническими отношениями. При этом, избирательность мигрантофобии (как и ксенофобии) заключается, как видно из нашего исследования, не в ориентации неприятия на конкретные этнические группы, а в основном, на «новые» этнические группы, которые появились или появляются в регионе (или отдельном сообществе) в недавней ретроспективе. Ряд этнических сообществ, таких как татары, мордва, казахи – доминирующим русским населением воспринимаются как «свои», близкие, не вызывающими негативных коннотаций. В отношении же «новых», миграционных сообществ, ситуация выглядит как достаточно напряженная. Именно поэтому половина всех опрошенных отметила, что национальная политика России в отношении мигрантов должна быть направлена на «сосуществование и взаимное уважение норм и правил поведения коренного населения и мигрантов других стран и национальностей». Каждый пятый опрошенный выбрал ответ, отражающий потенциальное одобрение деятельности власти, направленной на «ассимиляцию мигрантов, подчинения их нормам и правилам поведения коренного (местного) населения», а 15% опрошенных категорически выступают за «выдворение мигрантов из России, либо в регионы их постоянного проживания».

Как видно, доминирующим вектором взаимоотношений между мигрантами и принимающим населением является требование изменения поведения (а, следовательно, и культурно-ценностных норм) со стороны мигрантов. Принимающее сообщество (русские) рассматривается как статичное, как данность, по отношению

к которому мигранты должны испытывать пиетет, и полностью согласиться с уже существующими в нем ценностями, нормами, моралью, способами и механизмами взаимодействия.

Таким образом, налицо серьезное противоречие между декларируемыми политическими артикуляциями и реальной социальной практикой. Основной задачей органов региональной власти и местного самоуправления (на местах) представляется, с одной стороны, признать существующий этносоциальный и этнополитический дисбаланс в отношении этнических миграционных сообществ и принимающего населения. А с другой, выработать формулу взаимодействия, направленную на взаимную интеграцию, при которой каждая из сторон не теряя собственной этнокультурной идентичности, смогла бы отойти как от дискриминационных практик, так и от практик противодействия, минимизировав тем самым негативные последствия существующей межэтнической напряженности.

### Библиографический список

1. Доклад УФМС России по Саратовской области. URL: <http://www.ufms-saratov.ru/press/statistika.php>
2. *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М., 2005.
3. Данное исследование выполнено в рамках гранта РГНФ №12-33-01026 «Депривационный анализ факторов этносоциальной напряженности», руководитель проекта – К.С. Мокин. Исследование проводилось в 13 районах Саратовской области в период с 01.12.2012 по 25.12.12. Выборка квотная, пропорциональная, репрезентативна по территории проживания, полу, возрасту и образованию. Всего опрошено 3800 человек. Погрешность полученных данных не превышает 3%. Опрос проводился по месту жительства респондентов методом формализованного интервью.
4. *Гудков Л.* Негативная идентичность. Статьи 1997-2002 г.-М., 2004.
5. «Этническое предпринимательство», где этничность выступает «товаром» развито во многих регионах России, а также в других странах, особенно европейских. «Этнический предприниматель» – человек, извлекающий материальную (социальную, политическую) выгоду от представления интересов «этнической группы».
6. *Осинов А.Г.* Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб.: ЦНСИ, 2004. 508 с.

## О необходимых мерах совершенствования работы органов государственной власти Российской Федерации по предупреждению этнических конфликтов

Степанов  
Валерий Владимирович

Кандидат исторических наук,  
Ведущий научный сотрудник Центра  
этнополитических исследований  
Института этнологии и антропологии  
имени Н.Н. Миклухо-Маклая  
Российской академии наук (Москва)  
e-mail: eawarn@mail.ru

Valery Vladimirovich Stepanov

Candidate of Science (History)  
Leading Research Fellow in the Centre of  
Ethno-Political Studies. Institute of  
Ethnology and Anthropology (named after  
N.N. Mikhlukho-Maklai) of the Russian  
Academy of Sciences (Moscow)  
e-mail: eawarn@mail.ru

УДК 323

## Necessary Measures of Improving the Work of Russian Federation Public Authorities to Prevent Ethnic Conflicts

В статье анализируется работа органов государственной власти Российской Федерации по предупреждению этнических конфликтов. Предлагаются меры профилактики межнациональных конфликтов.

*Ключевые слова и словосочетания:* этнический конфликт, национальная политика РФ, профилактика межнациональных конфликтов, мониторинг межнациональных отношений.

The article analyses the work of of Russian Federation public authorities to prevent ethnic conflicts. The author suggests some preventative measures against ethnic conflicts.

*Key words and word-combinations:* ethnic conflict, national policy of Russian Federation, prophylaxis of ethnic conflicts, monitoring of international relations.

Сегодня, когда уже принята и вступила в действие новая доктрина этнической политики России - Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации (2012 г.), власти разного уровня разрабатывают планы конкретных мероприятий по ее реализации. Однако этим задача не исчерпывается. Как представляется некоторым чиновникам, с появлением нового основополагающего документа, теоретические вопросы этнической политики в стране решены. Но на самом деле принятие Стратегии не «закрывает», а напротив, открывает теоретическую дискуссию. И на первых порах властям особенно важно стимулировать обсуждение принципов этнической политики, причем в тесном контакте с наукой и общественными организациями.

Прежде всего, следует обсуждать и в конечном итоге признать **принцип обязательного вмешательства государства** во все конфликты и конфликтные ситуации с этнической, националистической, конфессиональной, расовой и экстремистской направленностью. Данный принцип предусматривает, что органы государственной власти, в рамках действующего законодательства, не только вправе, но и обязаны внимательно анализировать ситуацию, которая может повлечь массовый общественный конфликт и, если в потенциальном конфликте усматривается указанная выше направленность, уже на самых ранних стадиях соответствующим образом вмешиваться с профилактическими мерами, выступать третьей стороной. Не должны допускаться волонтаристские оценки, подчас принимаемые органами

исполнительной власти с целью успокоения общественности и вышестоящих инстанций, в результате которых возможный или произошедший конфликт квалифицируется как сугубо «местный», «бытовой», «криминальный». В результате неадекватной оценки происходит отказ от профилактических мер и необходимых действий по урегулированию. Все массовые и резонансные конфликты или конфликтные ситуации должны анализироваться соответствующими органами государственной власти на предмет связи и последствий в сфере межнациональных отношений. Особенно повышенное внимание так называемым бытовым конфликтам и их профилактике должно уделяться в регионах и на территориях, где ранее уже происходили конфликты на этнической почве.

Второй - **принцип обязательности профилактики межнациональных конфликтов и иных конфликтов сходной направленности** на всей территории страны. Реализация прав свободы передвижения и места жительства способствует перемещению конфликтных ситуаций из одних регионов Российской Федерации в другие, и в Российскую Федерацию из других государств. Следует понимать, что при современных возможностях перемещения на большие расстояния и возможностях коммуникации, в т.ч. из зарубежья, ни один регион России, даже с мононациональным составом населения, не застрахован от проявления конфликтов на межнациональной почве. Буквально все конфликты позднесоветского и постсоветского периодов, даже те, которые произошли в ближнем зарубежье, должны в современных российских условиях подвергаться профилактическим действиям.

Основу профилактики должно составлять информирование населения, прежде всего, молодого поколения, об имевших место конфликтах и одновременно следует обучать основам бесконфликтного поведения. Особое внимание профилактическим мерам должно уделяться при работе с личным составом в российских вооруженных силах и силовых ведомствах, в т.ч. ведомствах по работе с мигрантами. Возможно, что иностранные граждане - активные участники межнациональных конфликтов в третьих государствах должны быть ограничены во въезде в Российскую Федерацию. Возможно, что таковые же участники конфликтов в третьих странах - граждане Российской Федерации должны подвергаться определенным санкциям.

Третий - **принцип обязательности профилактики межнациональных конфликтов и иных конфликтов сходной направленности до, во время и после конфликтов**. Неверным является мнение о том, что лишь на ранних стадиях зарождения конфликта требуется его профилактика, а в момент проявления конфликта, якобы, нужны одни только действия по его урегулированию. Профилактика - это основа преодоления конфликта на всех его стадиях. В классической схеме предупреждения и разрешения общественных конфликтов это выглядит следующим образом:

1. Общая профилактика. Системная работа органов государственной власти по стране/региону в целом с выделением территорий и аудиторий, заслуживающих особого внимания; систематическая работа с лидерами общественного мнения и важнейшими источниками массовой информации.

2. Заблаговременная профилактика. Выявление целевых территорий и характерных аудиторий; систематическая работа с групповыми лидерами.

3. Раннее выявление и предупреждение. На основе распознавания тенденций, способствующих появлению конфликтных ситуаций; на основе сопоставления текущих мирных условий с аналогичными, после которых возникали конфликтные ситуации; профилактика как на этапе 2, но в более усиленном режиме; разработка сценариев возможного конфликта или множественных конфликтов.

4. Предконфликтная ситуация (противоречия уже есть, но лидеры или поводы еще не определились). Для органов государственной власти - разработка сценариев возможного конфликта и его урегулирования; профилактические действия расширяются на большую аудиторию как потенциально вовлекаемую в конфликт - в этом залог общественного миротворчества, которое, возможно, потребует. Велика на этом этапе роль общественных организаций этнокультурной направленности и организаций по работе с мигрантами.

5. Конфликтная ситуация (есть противоречия, есть лидеры или поводы, идет массовое антагонистическое обсуждение, высказываются резкие односторонние или взаимные претензии - происходит актуализация противоречий в массовом сознании). В этой ситуации профилактика от вовлечения в конфликт широкой аудитории сохраняет свое особое значение. При этом выполняются действия властей по вмешательству в ситуацию для целей предупреждения конфликта. Особая опасность этапа - это упущение властями из виду «периферии», поэтому параллельные профилактические меры в отношении широкой аудитории не должны прекращаться.

6. Конфликт (групповая/массовая мобилизация). [Стадии 4-6 бывают слиты воедино]. Решительные действия властей по прекращению служат не только основой разрешения конфликта, но и важнейшим средством профилактики его разрастания или «клонирования» в соседних и иных регионах.

7. Постконфликтная ситуация (спад остроты противоречий, но конфликт, как правило, не завершен из-за большого количества по-страдавших и обиженных; такая стадия может быть основой для продолжения конфликта или появления нового). Прямое урегулирование должно быть продолжено, а профилактические действия должны стать максимально интенсивными. Более того, профилактика должна стать в такой период основой широко распространяемой «идеологии» властей и зрелых структур гражданского общества.

8. Постконфликтное восстановление (основные противоречия если не убраны, то сняты с повестки дня, общественной мобилизации в данном направлении нет или она очень низкая). На этом этапе задача профилактики заключается в том, чтобы в массовом сознании конфликтные противоречия были как можно основательнее дезавуированы. Например, стадия 8 более характерна для ситуации в современной Чеченской Республике и менее - в зоне осетино-ингушского «замороженного» конфликта. Для последнего более характерна стадия 7.

**О системе профилактики межнациональных конфликтов.** В не меньшей мере, чем разработка процедур урегулирования конфликтов, необходима также разработка мер - как регулярно действующей системы - профилактики конфликтов. В определенном смысле эта система даже важнее и сложнее, чем непосредственное урегулирование, поскольку она должна функционировать на территории всего государства и на постоянной основе.

Особую сложность представляет собой заблаговременная профилактика конфликтов и профилактика на ранних стадиях конфликтов. В условиях, когда опасность низка или неочевидна объекты профилактики трудно различимы, а профилактические действия кажутся излишними и неоправданно затратными. В этих случаях (а они встречаются намного чаще, нежели ситуации конфликтов) должен действовать соответствующий регламент или некие требования (вплоть до должностных инструкций), обязывающие органы государственной власти и местного самоуправления принимать активное участие в системе профилактических мероприятий.

До настоящего времени как бы само собой разумеется, что средства профилактики этнических конфликтов якобы должны базироваться на трех «китах»: замалчивание проблем межнациональных отношений и близких к ним по тематике («дабы не возбуждать общественность»); пропаганда толерантности; решение вопросов занятости. Подобный подход характерен не только для России, но и для США, и для стран Западной Европы. Но борьба за политкорректность, а не с проблемой, обернулась распространением «альтернативных» общественных дискуссий на националистических интернет-сайтах, в социальных виртуальных и реальных сетях. Доморошенная «идеология», в России прежде кулуарная, стала попадать на страницы прессы, стала предметом общественного дискурса, и теперь по уровню проработанности «теоретических положений» нередко даже опережает официальную точку зрения. Так что «замалчивание» хорошего эффекта не дает.

Оказалось также, что одними только экономическими вливаниями и преференциями невозможно предотвратить кризисы межгрупповых отношений. Подобные экономические «вливания» почти всегда рассматриваются получаемой стороной как «компенсация» за некий ущерб, причем как компенсация недостаточная. А те, кто подобных бонусов не имеет, оценивают финансовые дотации в адрес удачливых регионов как дискриминацию по отношению к остальному населению страны (в российских условиях это, в частности привело к появлению лозунгов типа «Хватит кормить Кавказ»). В итоге тема «несправедливости», «антинародности политики чиновников и государства» муссируется всеми - и дотируемыми регионами, и теми, кто дотаций не имеет. Как выяснилось, подспудное и постоянное обсуждение темы «несправедливости», причем даже в обеспеченных слоях общества, является серьезной основой недовольства, которое в определенный момент, посредством нехитрых манипуляций, быстро трансформируются в антигосударственную и националистическую риторику.

По части проблем занятости у государства должен быть такой подход: решать проблемы занятости нужно, не смешивая с темой межнациональных отношений. То же - по части миграционных проблем. Наведение порядка в сфере управления миграционными процессами не должно превращаться в борьбу с «чужими культурами и обычаями», но, прежде всего это должен быть контроль над соблюдением установленных законом норм паспортно-визового режима, трудового найма, налогообложения. Об этом следует широко заявлять. Тогда у граждан будет четкое представление о политике государства и в отношении миграции, и в отношении межнациональных отношений.

Очень важно осознать, что для достижения конкретных политических целей нельзя (как это делают некоторые политики, лидеры общественного мнения и СМИ) «временно» или «частично» поддерживать националистические идеи и националистические силы и каким-либо образом заигрывать с ними. Тем более этого нельзя делать с целью профилактики межнациональных конфликтов, объясняя это, дескать, тем, что

право быть услышанным должно быть у каждого и, что, мол, лучше националисты пусть будут на телеэкранах и в прессе, чем в подпольных отрядах. В действительности одно не только не исключает другое, а, наоборот, присутствие националистических идей в общественном поле обеспечивает рекламу экстремизму и расширяет ряды кандидатов в боевики.

Важнейшей частью заблаговременной профилактики межнациональных конфликтов является не замалчивание темы, а, наоборот, стимулирование дискуссии и участие в ней. За последнее десятилетие инициативой таких дискуссий почти целиком завладел националистический андеграунд, ныне выходящий в «свет» с «устоявшимися» мировоззренческими доктринами и «политическими рецептами». Для неподготовленного обывателя их взгляды выглядят, подчас, убедительно. Поэтому суть заблаговременной профилактики межнациональных конфликтов состоит в том, чтобы перехватывать инициативу – стимулировать общественные дискуссии о межнациональных отношениях, о национализме и националистической идеологии, о нетерпимости и ксенофобии, и, посредством широкого обсуждения просвещать граждан, вырабатывать в обществе иммунитет к национализму.

**О профилактике межнациональной напряженности средствами образования.** Воспитание иммунитета к национализму должно войти в состав обязательных требований государственного образовательного стандарта, должно стать частью систематической работы в общеобразовательной школе, в средних специальных учебных заведениях и вузах. Недостаточно проводить факультативные уроки толерантности, которые во множестве случаев выполняются формально. Принцип состоит в том, что именно **в систему образования должна быть встроена новая воспитательная концепция**, ориентированная на восприятие и понимание культурного многообразия и нацеленная на культурную интеграцию. И такая концепция должна реализовываться через систему всего цикла гуманитарного содержания образования. В особенности роль такого содержания должна возрасти на этапе получения среднего общего образования, поскольку к полному образованию переходят не все группы учащихся (замечено, что «лишенные» части гуманитарных знаний учащиеся средних специальных учебных заведений чаще склонны участвовать в противоправных действиях националистической и экстремистской направленности).

Кроме того, в образовательной сфере хорошим шагом в деле профилактики межнациональной конфликтности было бы учреждение государственных и иных грантов для вузов по межрегиональному студенческому обмену. Это был бы весомый вклад в государственное регулирование перспективных миграционных потоков (не правда ли - важнейшая задача государства?), улучшение профессиональной ориентации молодежи и, что особенно важно - стимулирование взаимной культурной интеграции россиян.

**Проблема мониторинга.** Наконец, последнее в данном тексте (но не исчерпывающее суть проблемы): когда говорят о мониторинге межнациональных отношений, предполагается, что достаточно разработать специальную методику, обеспечить кадры и финансирование и мониторинг начнет успешно действовать. На самом деле, как показывает отечественный и зарубежный опыт, методик не только может быть много, их должно быть много. Подобно тому, как разнообразие источников информации обеспечивает ее надежность, также и вариативность исполнителей мониторинга (равно как и используемые ими собственные методы) создают основу всесторонности и своевременности собираемой информации. За короткий срок в масштабе государства или даже только в одних «горячих точках» систему мониторинга построить крайне затруднительно. Однако целенаправленные стимулирующие действия в этом направлении необходимы. В частности, важно **повышать культуру и глубину исследований межнациональных отношений**. Для этого, как это ни банально звучит, необходимо предусматривать выделение заметно больших средств на науку, причем так, чтобы в списке приоритетных и инновационных числились не только прикладные исследования из области физики или медицины, но и из области гуманитарных дисциплин. Государственный социальный заказ очень быстро будет воспринят в университетской и академической среде, а также среди общественных организаций — это направление станут разрабатывать различные научные школы, очень быстро произойдет объединение современных телекоммуникационных технологий и систем социального и общественного анализа. В общем, следует отдавать себе отчет в том, что без интенсивных научных исследований и общественной экспертизы государственная политика в области регулирования межнациональных отношений не сможет стать эффективной.

## Формирование консенсусного потенциала нациестроительства на региональном уровне (на примере Саратовской области)

Барышная  
Наталья Александровна

Кандидат политических наук,  
доцент кафедры государственного  
управления и права Балаковского  
филиала Российской академии  
народного хозяйства и  
государственной службы при  
Президенте РФ  
e-mail: socis64@gmail.com

*Natalia Aleksandrovna Baryshnaya*

Candidate of Sciences (Politics),  
Docent of the Public Administration and  
Law Chair, Balakovo Branch of the  
Russian Presidential Academy of Na-  
tional Economy and Public Administration  
e-mail: socis64@gmail.com

УДК 325:323.174

## Formation of the Consensus Potential of the State Building at the Regional Level (on the Example of Saratov Region)

В статье анализируются региональные ресурсы нациестроительства, представленные как комплекс взаимоотношений между принимающим сообществом и отдельными группами миграционных сообществ. Формулируются основные подходы к решению задачи по выработке формулы компромисса, при которой будет соблюдаться как принцип территориальной целостности страны (региона), так и принцип обеспечения права народов, народностей, этнических групп на реализацию своих этнокультурных практик.

*Ключевые слова и словосочетания:* Регион, нациестроительство, миграционные процессы, привнесенная этничность, этнополитические отношения.

The regional resources of nation construction viewed as interconnection of the host society and some migrants' communities are analyzed. The author suggests the compromise formula guaranteeing both territorial integrity and rights of the nations, nationalities and ethnic groups to enforce their ethnic practices.

*Key words and word-combinations:* Region, nation-building, migrants' communities, ethnic diversity, ethno political relations.

Формирование и развитие российской гражданско-культурной идентичности определяется необходимостью разработки концептуальной модели современного нациестроительства на региональном уровне, разработки научно обоснованных рекомендаций, направленных на эффективное использование этнокультурного потенциала региона.

В ситуации, обусловленной возрастающим объемом миграционных перемещений и ростом привнесенной этничности на территорию региона, нациестроительство представляется как деятельность государства (государственных органов, структур) и других политических акторов (прежде всего, институтов гражданского

общества в лице национально-культурных ассоциаций) в сфере межэтнических отношений, главным образом, по отношению к этническим меньшинствам, ориентированным на интеграцию в региональное (со)общество — на решение национального вопроса. При этом, как справедливо отмечает В.В. Путин, «для России — с ее многообразием языков, традиций, этносов и культур — национальный вопрос, без всякого преувеличения, носит фундаментальный характер» [1, с. 13–25].

В условиях сложившейся российской действительности, определяемой, во многом, особенностями российского федерализма (с его ассиметричностью, дисбалансом статусов субъектов), а также такими факторами, как масштаб территориальности, историческо-политическое наследие и социальное, культурное, этническое разнообразие многосоставного российского общества, возрастает значимость исследований возможностей нациестроительства на уровне регионов.

Несмотря на то, что за последние десятилетия Россия прошла неоднозначный, трудный путь по решению этнонационального вопроса, региональное содержание российской формулы нациестроительства в условиях динамичных социальных, экономических и политических видоизменений — все еще остается мало исследованным направлением научных изысканий и критического осмысления.

Опираясь на проведенные ранее исследования [2], можно отметить, что такие факторы, как высокая интенсивность миграционных процессов, продолжающаяся социально-экономическая дифференциация общества, изменение этносоциального состава регионов, формирование новых форм реализации экономических и социальных политик, часто имеющих этнический подтекст, а иногда имеющих и явно расистский оттенок, предопределили существующую проблематичность регионального управления. Неготовность к решению возникающих этнополитических проблем (в первую очередь, между принимающим/коренным населением и миграционными этническими сообществами) в районах области, в свою очередь, привело к существенному росту антииммигрантских и ксенофобских настроений в локальных сообществах, к фактическому выходу их из-под контроля существующих институтов власти.

Наиважнейшим аспектом, формирующим современный контекст этнополитических отношений на уровне региона, является миграция. Именно миграция постулирует формирование новых этнических миграционных сообществ, которые видоизменяют существующую этническую структуру региона, привнося все новое этнокультурное многообразие.

Современные глобализационные процессы обусловили интенсивность перемещения не только капитала, но и людей, которые являются носителями самых разных этнических, конфессиональных и территориальных идентичностей. При этом, «новое» национально-культурное разнообразие (основанное на «внезапно» привнесенных инокультурных стандартах за счет интенсивных миграционных процессов), не освоенное и не трансформированное в социальный капитал той или иной территории и /или локального сообщества, становится опорой деструктивных процессов, почвой для социальных, межэтнических конфликтов.

Фактически, необходимо признать, что интенсивный рост этнокультурного разнообразия (за счет увеличения миграционных процессов) стал одним из факторов, дестабилизирующих современное российское общество. Большинство населения региона оказывается не в состоянии проявить терпимость, согласие, принять в свое сообщество новых членов - носителей иных культурных ценностей, тех, кто заведомо находится на более низкой социальной ступени, предоставив им не только социальные гарантии, но и право на этнокультурное самовыражение, реализацию их собственной этнокультурной идентичности. Появление новых сообществ, по ряду объективных причин, способствует тому, что социальные полюса «бедности» и «богатства» постепенно, в первую очередь, в малых городах, приобретают территориальную и этническую привязку, - происходит наложение экономических, социальных и этнических границ. Совмещение этих границ становится причиной формирования устойчивых этнических стереотипов (чаще негативных), формирующих у основной массы жителей региона собственное видение в вопросе межэтнического взаимодействия.

В этих условиях критически важным является формирование новых концептуальных основ современного нациестроительства на региональном уровне, с учетом интенсивных процессов миграции, когда этнокультурное разнообразие региона непрерывно расширяется. Современная региональная модель нациестроительства должна исходить из понимания того, что сами миграционные сообщества, как и принимающее «большинство», чрезвычайно гетерогенны, и каждая из групп обладает разнонаправленными динамическими характеристиками. По сути, речь должна идти о взаимной интеграции множества гетерогенных сообществ с четким пониманием того, что в итоге нового гомогенного сообщества не получится.

Главная идея современной формулы российского нациестроительства заключается в сохранении возможности (ре)презентации этнокультурной идентичности всех этнических групп, проживающих на территории региона, но не вместо общероссийской идентичности, а вместе с ней. Многосложность и

многогранность современных социальных (политических, экономических) идентификаций позволяет принять множественность проявления идентичности каждого индивида как данность. В частности, еще в 2008 году В.В. Путин отметил: «Россия может оставаться великим государством, если каждый народ и каждый, даже небольшой этнос, будет чувствовать себя в России, как в собственном доме [3]».

Современная региональная политика нациестроительства должна строиться на поиске общих принципов, таких как общий язык, общие интересы территориального сообщества, общие цели. Для того, чтобы заработали культурные механизмы, критически необходимо, чтобы эффективно работали механизмы социальные, формирующие диффузный процесс взаимоотношений и взаимной интеграции. Данный подход характеризуется двусторонним движением, когда меняются как представители одной культуры, так и другой. Это приводит к определенной гибридации и выработке легитимной соционормативной культуры (которая, сама по себе, очень изменчива). «Диффузное» движение в этом смысле важно не как способ отказа от каких-то своих этнических корней, истории, культуры, а в смысле приоритета социального над этническим, сближения (со)общества на основе общих целей и интересов.

Проблема нациестроительства и управления этнополитическими процессами рассматривается как отечественными, так и зарубежными учеными. Важно отметить, что вопросы разработки и реализации моделей нациестроительства, особенно на уровне региона, лежит в плоскости междисциплинарных исследований.

Необходимо осознание того, что рост этнокультурного разнообразия за счет интенсивных миграционных потоков должен привести к изменению методов управления мультикультуральным сложносоставным обществом, а также к использованию методов и механизмов социальной политики, направленных на реализацию принципов концепции национально-культурного развития региона. Сюда же относятся вопросы понимания этничности, сущность и содержание которой, как фактора в политических процессах, остается явно недооцененной.

На наш взгляд, основная научная проблема заключается в недостаточности знаний и неполноте представлений о сущности, содержании, специфике и тенденциях развития процессов нациестроительства на региональном уровне.

Таким образом, в контексте представленной работы, основанной на проведенных эмпирических исследованиях (начиная с 2004 года) в Саратовской области, этнополитические процессы регионального уровня в контексте нарастающего многообразия могут определяться как система взаимодействия различных групп населения, каждая из которых характеризуется, с одной стороны, отчетливо выраженной этнической идентичностью, а с другой – определенными институтами суверенитета, оформленными в виде национально-культурных представительств. Тем самым выдвигаемые этими группами этнические требования немедленно становятся политическими, а политические, экономические или социокультурные претензии приобретают этническую окраску.

При этом под этнополитической субъектностью (этничностью) нами понимается аскриптивная категория, фиксирующая социальную организацию культурных отличий, которые проявляются в дискурсивном и недискурсивном пространстве.

Этническая принадлежность иммигранта является в современной региональной этнополитической ситуации определяющим маркером отношений «свой - чужой». Этнокультурное и поступательно следующее за ним этнополитическое разнообразие региона развивается в первую очередь за счет появления носителей «новых» культур, появления «новой» этничности, привнесенной в уже существующую полиэтничную организацию регионального сообщества. Безусловно, говоря о «привнесенной» этничности, необходимо использовать конструктивистский подход, при котором сам термин «привнесенная этничность» является лишь аналитической категорией.

Ключевой проблемой в настоящее время является возможность/способность «новых» этнических групп включиться в процесс формирования государства-нации, что предполагает признание «надэтнических» институтов власти, которые, в свою очередь, должны гарантировать культурное и политическое разнообразие. В противном случае этнические группы могут образовывать «общины» (центры влияния), которые де-факто видят свое будущее вне национального государства и составляют, таким образом, группы политического давления.

Текущая этнополитическая ситуация в Саратовской области (под влиянием возрастающих миграционных процессов) может быть охарактеризована как сложная. Это связано в первую очередь с изменением этнокультурного баланса (уменьшение доли русского населения и рост доли «других»), который динамически опосредован миграционными процессами, и эти процессы будут неизменно сопровождаться поиском

политических форм фиксации нового социального порядка, новой социальной и социально-политической системы как со стороны недавних мигрантов, так и со стороны принимающего населения.

Не менее важным видится решение дилеммы, остро стоящей перед региональными властями: улучшение демографической ситуации в регионе (за счет миграционной подпитки как единственного источника восполнения экономически активного населения) тесно связано с вопросом изменения этнокультурного (и коррелирующего с ним – религиозного) баланса.

Иначе говоря, чем активной будет политика по улучшению демографической ситуации в Саратовской области, тем быстрее будут протекать процессы этнодемографического замещения населения и, соответственно, процессы новой этнокультурной и конфессиональной регионализации.

Одним из ключевых факторов, формирующих современную систему региональных этнополитических отношений в регионе, является процесс разделения на «своих» и «чужих». Современная национально-культурная политика, реализуемая на большей территории регионов России (и Саратовской области в частности), характеризуется усилением тенденций к культурному и социальному размежеванию, формированию новых границ (и социальных, и этнических) ради сохранения «привычной картины мира» и устоявшейся системы социальных ориентиров.

«Новое» национально-культурное разнообразие (основанное на «внезапно» привнесенных инокультурных стандартах за счет интенсивных миграционных процессов), не освоенное и не трансформированное в социальный капитал, становится опорой деструктивных процессов, почвой для социальных, межэтнических конфликтов. Волна этнокультурного самовыражения еще недавних мигрантов вызывает острую реакцию у большинства населения, замешанную на обидах и многочисленных фобиях.

Большинство населения региона пока еще не в состоянии проявить терпимость, согласие, принять в свое сообщество новых членов – носителей иных культурных ценностей, тех, кто заведомо находится на более низкой социальной ступени, предоставить им не только социальные гарантии, но и право на этнокультурное самовыражение, реализацию их собственной этнокультурной идентичности.

Неприятие общественным мнением локальных сообществ этнических мигрантов базируется, в первую очередь, на опыте контактов с трудовыми мигрантами. Трудовые мигранты, в свою очередь, не стремятся адаптироваться к принимающей социальной среде, выучить язык, освоить нормы публичного поведения. Эта слабая включенность в повседневную жизнь принимающей стороны, отсутствие потребности следовать принятым в сообществе нормам и правилам, отказ от общепринятых образцов поведения (все чаще принимаемое местным населением как нежелание подчиниться доминирующим установкам), в значительной мере провоцирует напряженность между этническими мигрантами и принимающим населением.

При этом важно понимать, что мигранты, весьма неравномерно пополняющие этносоциальные страты и социально-экономические ниши на местных (локальных) рынках труда, оказывают мощнейшее влияние на изменение социально-экономической и внутривнутриполитической обстановки на региональном уровне. Ограничение каналов социальной мобильности («социальных лифтов») серьезно ограничивает возможности их доступа на те или иные локальные рынки труда. Важно понимать, что в современных условиях структурной конкуренции (когда «разделенный рынок» формируется в зависимости от этнической и/или региональной принадлежности), проблема трудоустройства не только для местного населения (претендующего на более высокооплачиваемые рабочие места), но и для мигрантов (которые готовы работать за минимальную плату) является самым трудным, самым ключевым вопросом.

В этих условиях очень важно выработать «формулу интеграции», при реализации которой не только бы адаптировались и интегрировались инокультурные иммигранты, но и местные жители были бы готовы к необратимому процессу роста культурного многообразия, понимая и осознавая все плюсы и минусы этого процесса. Необходимо привнесение в систему регионального управления национально-культурной политикой понимания, что интеграция – это «двустороннее шоссе», что без активного участия населения ни один регион не станет иммиграционно привлекательным, что вкупе с серьезными демографическими рисками привносит риски и репутационные.

При этом ключевыми акторами, в отношении которых формируется консенсусная модель нациестроительства, являются в первую очередь местное (коренное, автохтонное) население и этнические миграционные сообщества.

Важным аспектом современной политики нациестроительства как политико-идеологического явления (идеологии), обусловленного требованиями современного конструирования государства-нации (национального государства), является процесс «включения» в «тело» регионального сообщества этнических миграционных сообществ.

Опираясь на результаты серии этнополитических исследований, можно сделать вывод, что в первую очередь необходимо осознание того, что поток инокультурных мигрантов в Россию, и в Саратовскую область в частности, не является гомогенным по своим интеграционным установкам. Расслоение среды мигрантов происходит по признаку «волн» миграции и по реализуемому сценарию приспособления к новым условиям. Наиболее конфликтогенным является слой мигрантов, процесс приспособления которых законсервировался на начальной, прагматической стадии. Он не имеет и, скорее всего, не может иметь определенного этнического оттенка, в нем представлены все этнические группы миграционного потока в Саратовскую область. Ядром этого слоя являются временные трудовые мигранты, не ориентированные на оседлость в Саратовской области. Сложность этого аспекта усугубляется и тем, что часто территория региона воспринимается лишь как транзитный пункт миграционной траектории.

Принципиально важным в этих условиях для современной России и Саратовской области в частности является утверждение российской идентичности и целостности российской нации – российского народа на основе общего историко-культурного наследия, русскоязычного культурного комплекса, вобравшего в себя традиции и культурные достижения всех российских национальностей. В этих условиях Саратовская область, в силу своего приграничного положения, выступает как форпост России.

Не менее важным является тезис, что российская идентичность формируется на основе представления об исторически существующем едином народе, который ныне представляет собой гражданскую нацию. Российская нация состоит из граждан, которые помимо общероссийских ценностей и общих характеристик имеют свои региональные, этнокультурные и религиозные различия. Поддержка и различие этих форм идентичности среди россиян не противоречит идее российского единства, а составляет ее неотъемлемую часть [4, с.85-98].

Для целей этнополитического управления регионом чрезвычайно важен дифференцированный подход к разным группам мигрантов, точнее – к наиболее конфликтным мигрантам, в наибольшей степени нуждающимся в адаптации, которым на первых порах необходимо обеспечить доступ к информации об их правах, правовых последствиях их положения, возможностях найма, доступа к элементарной медицинской помощи. Необходима также жесткая политика пресечения противоправной деятельности их работодателей.

Иные проблемы возникают с теми представителями мигрантских меньшинств, которые приезжают для осуществления трудовой занятости, но либо имеют российское гражданство, либо имеют законные основания для пребывания в регионе: жители Саратовской области правомерно полагают, что эти мигранты должны уважать нравы и традиции местной среды, уважать их. Эти группы нуждаются в элементарном социальном и культурном ликбезе, а также доступе к медицинскому обслуживанию, обучению детей, правам, гарантированным им действующим законодательством. Равно как в информировании о своих правах, правовой поддержке, информационно-консультативных услугах о рынках труда, жилья.

В аналогичной поддержке нуждаются и иностранные граждане, ориентированные на постоянное проживание в Саратовской области, но не имеющие на это законных оснований. Для данной категории мигрантов необходим акцент на информационно-консультативных услугах о правовых последствиях их нынешнего положения и правовой поддержке.

Эти наименее конфликтогенные группы (российские граждане и законно находящиеся иностранцы, ориентированные на постоянное проживание) нуждаются не столько в тех правах, которые доступны предшествующим категориям, сколько в профессиональном росте, обучении (при необходимости) русскому языку, обеспечении комплекса прав, гарантированных законодательством представителям национальных меньшинств.

В настоящее время органы государственной власти Саратовской области однозначно позиционируют себя проводниками интересов населения области. При этом согласование интересов властей, жителей области и мигрантов осуществляется путем дискриминационных процедур, при которых мигранты противопоставляются властям и жителям области, а основным инструментом реализации этих процедур становится ограничительная миграционная политика.

В то же время, необходимо осознание того, что возможности регулирования миграционных процессов на региональном уровне (региональным правительством) ограничены, с одной стороны, международными обязательствами России, законодательством Российской Федерации (в первую очередь, Конституцией РФ, где миграционная политика является исключительной прерогативой федерального центра) и необходимостью соблюдения прав и свобод человека и гражданина. С другой стороны, мощным ограничителем возможностей регулирования миграционных процессов являются объективные факторы, особенно социально-экономические. В частности, достаточно низкий (по сравнению с центральными регионами России, такими как Москва,

Московская область и др.) социально-экономический потенциал Саратовской области, ее приграничное положение предопределяют характер транзитной миграции, при которой основные массы мигрантов следуют в западном направлении, практически не задерживаясь в регионе.

Однако, необходимо учитывать, что интересы жителей региона и мигрантов не столь противоположны, как представляется: Саратовская область не может развиваться как социальный организм без притока мигрантов; ограниченность собственных трудовых ресурсов и демографического потенциала диктует необходимость согласования интересов жителей области и мигрантов, их взаимного конструктивного сотрудничества. Следует согласиться, что «ключи регулирования миграции... лежат в социально-экономической политике» [5, с.13].

На этом фоне стратегической линией по отношению к мигрантам может стать дистанцирование властей от наиболее радикальных противников притока мигрантов, позиционирование себя как выразителей долгосрочных интересов развития территории при разъяснительной кампании тех плюсов, которые имеет Саратовская область в результате использования рабочей силы извне. Одним из направлений миграционной политики может стать постепенный вывод из «тени» незаконных/полулегальных мигрантов, сокращение размеров нелегальной миграции в Саратовскую область на основе соответствующего правового механизма.

Другим важнейшим направлением миграционной политики и связанной с ней региональной этнополитики становится обеспечение интеграции мигрантов в жизнь городов/поселений области. Для регионального правительства поддаться существующей в регионе мигрантофобии значит потерять квалифицированную рабочую силу из стран СНГ, наиболее адаптированную к условиям России, которая составляет основной контингент иммигрантов [6, с.26]. Решающий поворот от конфронтации к сотрудничеству невозможен без конкретных и тщательно взвешенных шагов по адаптации и интеграции мигрантов в местную среду общества.

Этот процесс должен базироваться на следующих принципах:

1. Правовом регулировании миграционных процессов при обеспечении эффективности и должном правоприменении законодательства, регламентирующего права мигрантов и меньшинств.

Следует воспользоваться законными возможностями и имеющимися лакунами в федеральном законодательстве. Сегодня сложилась неопределенность в отношении того, кто относится федеральным законодательством к категории национальных меньшинств, причем сложности усугубляются тем, что в ряде универсальных международных договоров, к которым присоединилась Россия, говорится о «национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинствах». Это означает неопределенность в контингенте потенциальных бенефициантов.

При этом в нормативных правовых актах следует избегать употребления устаревших парадигм и терминов, которые имеют негативные и подчас дискриминирующие последствия для отдельных категорий граждан. На наш взгляд, недопустимо использование в нормативно-правовых документах и подзаконных актах деление этнических сообществ по религиям («православные народы», «мусульманские народы»). Оно превращает устаревшую, с точки зрения науки, и внеправовую, с точки зрения требований соблюдения прав человека, идею в нормативную доктрину. Эта доктрина тиражируется в школьных программах, становится частью подхода (и практики) региональной политики. Термины типа «проживающие в таком-то городе (области) народы» часто встречаются в правовых документах. Они не верны по сути и наносят вред общественному восприятию. Избавившись от подобных терминов, политики тем самым перестанут способствовать распространению в обществе негативных стереотипов и фобий в отношении групп и категорий населения. Следует внедрять альтернативные термины, например, «этнокультурные особенности населения города», «граждане той или иной национальности или этнической принадлежности» и т.п. [7, с. 270].

На федеральном уровне необходимо выработать и предложить компоненты формирования российских символов и ценностей, утверждения российского патриотизма и солидарности на основе формул «единства в многообразии» и «нации наций». Академическая наука также должна принимать непосредственное участие в разработке этих сложных и важных проблем.

2. Единой концепции миграционной политики и адаптации мигрантов в Саратовской области, рассматривающей Саратов (как основной транзитный миграционный пункт) и Саратовскую область (в основном как конечный пункт миграционных траекторий) в неразрывной связи.

Отсутствие региональной миграционной концепции как рамочного документа, учитывающего эти особенности, серьезно осложняет деятельность местных властей (на уровне районов и поселений).

3. Транспарентности миграционной и этнонациональной политики в Саратовской области.

Этот принцип начинает реализовываться в Саратовской области, однако, имеются определенные

недостатки в транспарентности взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления и национально-культурными организациями. Это особенно ярко проявляется в периоды конфликтного противостояния (Ровное, Ивантеевка, Пугачев).

4. Дифференцированного подхода к различным группам мигрантов при реализации миграционной политики и политики их адаптации и/или интеграции.

Следует учитывать разные аккультурационные возможности разных групп мигрантов, обуславливающих их стратегии поведения в новой, инокультурной среде приема.

5. Субсидиарной ответственности органов государственной власти, местного самоуправления с одной стороны, и организаций мигрантских меньшинств с другой [8, с.174]. Что означает: община этнических мигрантов должна нести ответственность за своих членов при определенной автономии в своих действиях, в рамках действующих правовых норм.

По сути, сегодня действует внешне схожая схема взаимоотношений органов государственной власти, местного самоуправления с организациями мигрантских меньшинств: в проблемных ситуациях власти обращаются к этническим общинам для их разрешения. Однако эти взаимоотношения: а) неформализованы, б) спорадичны, в) нелегитимны и г) носят однонаправленный характер, т. к., чаще всего, иницируются властями.

6. Конструктивного сотрудничества с этническими мигрантскими сообществами (меньшинствами), тесно взаимосвязанного с принципом subsidiarity ответственности.

7. Недопущении образования мест компактного проживания иноэтничных мигрантов, которые, как показывает опыт Западной Европы, становятся своеобразной «социальной взрывчаткой» из-за практической автономии их существования [9, с.20]. Формирование этнообщин не должно принимать формы компактного проживания представителей этих общин и их сегрегации от основного населения Саратова и Саратовской области.

Необходимо отстранение этнических общин от выполняемых ими сегодня социально-политических функций, которые непрерывно артикулируются органами региональной власти. По сути, необходимо перехватить информационно-консультационные и сервисные функции у этнических общин, развивать альтернативную официальную структуру трудовой миграции в виде сервисных институтов, работающих на официальной основе и обеспечивающих легитимность, информированность и безопасность мигрантов. Такие центры могут включать информационно-консультационные службы, услуги по трудоустройству, юридические услуги [10, с.88]. В условиях отсутствия инфраструктуры, обеспечивающей легитимность миграции и легализацию статуса мигрантов, последние «выталкиваются» в теневой сектор, что предопределяет особенности модели поведения мигрантов. Подавляющее большинство иммигрантов для трудоустройства в Саратовской области пользуются помощью соотечественников – 62% [11]; теневая роль этнических общин приобретает чрезмерное значение.

8. Представляется, что попытки регулирования латентных миграционных потоков невозможны в рамках исключительной компетенции органов государственной власти Саратовской области, - здесь необходимо сотрудничество с органами государственной власти Российской Федерации (УФМС, УФСБ, МВД РФ).

Таким образом, при всей сложности этнополитической ситуации необходимо исходить из того, что гражданское самосознание в России еще находится в стадии становления. Главной проблемой является не этнокультурное многообразие, а социальное расслоение, наличие большого числа людей, живущих за чертой бедности, отсутствие консолидированного среднего класса, большая разница в уровне жизни в разных регионах. Масштабы социального неравенства препятствуют формированию социальной основы для формирования гражданского общества и, соответственно, гражданского сознания. В то же время очевидно, что гражданское общество развивается и, учитывая достаточно высокие темпы этого развития, для упрочения гражданской солидарности от властей любого уровня требуется системность, последовательность и преемственность действий. Непоследовательные действия местных властей даже на местном уровне воспринимаются обществом как слабость государства.

Соответственно, одним из главных усилий региональных властей должна быть ориентация на то, чтобы «топография» бедности не совпадала с этнической картой. Следует учесть, что этнокультурное своеобразие зачастую проявляется на селе, в малом городе, локальном социуме, и именно эти небольшие территории являются зоной социального неблагополучия. Следовательно, существуют объективные предпосылки для роста этнической напряженности.

Для предупреждения ксенофобии необходимо организовать просветительскую деятельность для обеих сторон. Иммигрантов нужно знакомить с местными традициями, жизненными устоями. В свою очередь,

расширение этнокультурного кругозора местного населения, информация о пользе миграции для страны и ее жителей, о правах граждан на передвижение в рамках собственной страны будут способствовать бесконфликтному существованию. Эффективность муниципального управления будет значительно больше при организации мониторинга этномиграционной ситуации в регионах активного притока.

На наш взгляд, необходимо гораздо активнее использовать средства массовой информации для освещения позитивных явлений в жизни национально-культурных автономий и особенно вклада мигрантов в социально-экономическое развитие региона. Декларируя важность укрепления гражданской нации, государству не следует пренебрегать поддержкой этнически ориентированных традиций и ценностей. Такое участие, чтобы избежать формализма, должно в первую очередь реализовываться на нижних этажах управления (поселенческий уровень). При этом остается безальтернативной роль государства как координатора в соблюдении принципа равенства разных групп на приобщение к культурным ценностям. Именно государственная власть может гарантировать, что разработка соответствующих региональных и местных программ этнокультурного развития будет ориентироваться на всех жителей конкретного региона или населенного пункта, а не на отдельные «народы» и «этнические группы». Успех политики утверждения российской гражданской идентичности в наибольшей степени зависит от того, насколько Россия сможет преодолеть распространение шовинизма, расизма, ксенофобии и этнонационализма – факторов, разрушающих идею российской нации.

Не менее важным, особенно в условиях достаточно регулярных конфликтов на межэтнической почве, видится целесообразность создания в структуре администраций городов региона подразделений, занимающихся этнополитикой. Регионы и города становятся все более полиэтничными, и кроме культурного аспекта, процессы общественного взаимодействия оказываются связанными со многими вопросами социального и даже политического характера. Решением возникающих проблем должны заниматься компетентные сотрудники на местах, в органах местного самоуправления. Такое «приближенное» к местной жизни управление помогает разрешать возникающие коллизии, в т. ч. бытовые конфликты задолго до того, как они перерастают в «этнические» или приобретают соответствующий резонанс. Такой стиль управления, кроме того, способен лишить инициативных позиций провокаторов из числа экстремистских организаций.

Таким образом, в настоящее время ключевым вопросом формирования консенсусного потенциала этнополитических отношений между принимающим населением и этническими миграционными сообществами является: «Какова будет модель (форма) идеологии, обусловленная требованиями современного конструирования государства-нации (национального государства)?».

### Библиографический список

1. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Вестн. рос. нации. - 2012. - № 1.
2. Барышная Н.А. Анализ этнополитических процессов регионального уровня // Дисс. канд. полит. наук. Саратов, 2007.
3. Из ответов на вопросы граждан В.В. Путина в рамках программы «Разговор с Владимиром Путиным», 4.12.2008. // URL: официальный сайт программы [www.moskva-putinu.ru](http://www.moskva-putinu.ru)
4. Тишков В.А. И русский и российский // Вестник российской нации. 2009. №2(4).
5. Смидович С.Г. Проблемы миграции и их влияние на вопросы безопасности // Сборник материалов IX Международного семинара по проблемам миграции, 23-24 июня 2003 г. М., 2003. – 143 с.
6. Глебов И.Н. Роль органов государственного управления в регулировании миграционных процессов // Сборник материалов IX Международного семинара по проблемам миграции, 23-24 июня 2003 г. М., 2003. – 143 с.
7. Российская нация: становление и этнокультурное многообразие / отв. ред. В.А. Тишков. – М.: ИЭА РАН, 2008.
8. Имеется в виду ситуация, когда "сообщество более высокого порядка не должно вмешиваться во внутреннюю жизнь сообщества более низкого порядка, присваивая его функции; но ради общего блага поддержит его, если надо, поможет сообразовать его действия с другими составляющими общества" (Энциклика Папы Иоанна Павла II "Сотый год", цит. по: Государство. Антропоток. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Нижний Новгород – Москва, 2003.
9. Вестфаль В.Р. Миграция и внутренняя безопасность в концепции Европейского Союза // Сборник материалов IX Международного семинара по проблемам миграции, 23-24 июня 2003 г. М., 2003. – 143 с.
10. Тюрюканова Е.В. Мигранты на неформальном рынке труда // Сборник материалов IX Международного семинара по проблемам миграции, 23-24 июня 2003 г. М., 2003. – 143 с.
11. Мокин К.С. Миграционные процессы в Саратовской области: стратегии адаптации и сегрегации. Саратов, 2007.

## К вопросу о двадцатилетии конституции РФ: завоевания и перспективы

Абакумов  
Денис Васильевич

Кандидат юридических наук,  
заведующий кафедрой  
конституционного и  
административного права  
Балаковского филиала Российской  
академии народного хозяйства и  
государственной службы при  
Президенте РФ  
e-mail: abakumov\_d@mail.ru

**Denis Vasilyevich Abakumov**

Candidate of Science (Law)  
Head of the Constitutional and  
Administrative Law Chair of the  
Balakovo Branch of the Russian  
Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
e-mail: abakumov\_d@mail.ru

УДК 342.41

## 20-th Anniversary of the Constitution of the Russian Federation: Achievements and Perspectives

В статье исследуется история конституционного развития в России. Автор выявляет основы действующей Конституции РФ. Автором рассмотрены поправки в Конституцию РФ. В результате сделан вывод о значимости современной Конституции для граждан, профессионального сообщества и государства.

*Ключевые слова и словосочетания:* Конституция РФ, Конституции РСФСР, изменения Конституции, Российская Федерация.

The article analyses history of the Constitutional development of Russia. The author designates the basics of the current Constitution of the RF. The author enumerates amendments to the Constitution of the RF and makes the conclusion about significance of this document for the citizens, professional community and the state.

*Key words and word-combinations:* the Constitution of the RF, the Constitution of the Russian Soviet Federative Socialist Republic, amendments to the Constitution, Russian Federation.

2013 год – год празднования двадцатилетия принятия Конституции РФ. Что это за событие и насколько важным оно представляется для юристов, в частности, и граждан страны, в целом.

Немного исторического экскурса. В референдуме 12 декабря 1993 года участвовало более 58 миллионов зарегистрированных избирателей (54,8 %), большинство из которых — 32 миллиона (58,43 %) проголосовали «за» принятие новой Конституции, что составило гораздо менее половины всех избирателей. Замечания об искажениях в отчетах, о проценте участия в голосовании поступили через несколько месяцев после референдума, однако они не были ни подтверждены, ни опровергнуты. Одновременно были проведены выборы в Государственную думу и выборы в Совет Федерации первого созыва — органы, введенные проектом новой Конституции.

Потребность в новой конституции, как показывает мировой опыт, возникает после каких-либо масштабных событий общественно-политического характера: революции, завоевание независимости, распада или образование нового государства, изменение формы правления и/или политического режима. В российской истории насчитывается несколько конституций - соответственно 1918, 1925, 1937, 1978 и 1993 годов.

Первая Конституция РСФСР была принята 10 июля 1918 года пятым Всероссийским съездом Советов. Это был переходный период от капитализма к социализму. Суть основного закона заключалась в правовом закреплении диктатуры пролетариата. Всё рабочее население страны, объединенное в городских и сельских Советах, становилось главным носителем власти, тем самым была оформлена система представительной демократии в лице Советов.

Признавались равные права граждан независимо от их национальной и расовой принадлежности. Объявлялись незаконными привилегии или преимущества, и на этом основании – угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия.

Идеологизированная направленность Конституции проявлялась очень ярко, например, в лишении избирательных прав слоёв населения, признанных непролетарскими: духовенства, бывших служащих полиции, особого корпуса жандармерии и охранного отделения, членов царствующего дома. При формировании Советов всех уровней рабочим представлялись определенные преимущества по сравнению с крестьянами.

Вторая Конституция РСФСР от 11 мая 1925 года, отличалась смягчением политической и экономической обстановки в стране, происшедшей в связи с окончанием гражданской войны и образованием СССР. Конституционное развитие России, как и других союзных республик, утрачивает свою самобытность – и теперь Республиканская Конституция в значительной степени копирует Союзную. Эта Конституция оформила новый государственно-правовой статус России как союзной республики в составе СССР. Конституционно закреплялось федеративное устройство России, подробно регламентировалось устройство советской власти: полномочия Всероссийского Съезда Советов, ВЦИК и СНК, система органов власти автономных социалистических республик, местных органов государственной власти, избирательная процедура, бюджетные права РСФСР, государственная символика.

Третья Конституция РСФСР была принята 21 января 1937 года. В этой Конституции провозглашалось завершение строительства основ социализма, закреплялись основы общественного и государственного строя; права и обязанности граждан; избирательная система; система и компетенция высших и местных органов государственной власти, управления, суда и прокуратуры. Конституция подтвердила добровольное объединение с другими равноправными республиками в составе СССР, суверенный характер прав РСФСР вне пределов союзной компетенции. И хотя социалистическая идеология пронизывала Конституцию РСФСР 1937 года, в её тексте уже не было откровенных призывов к победе социализма во всем мире. Однако Конституция 1937 года была декларативной и не смогла стать заслоном от массового беззакония и внесудебных расправ 1937 года.

Четвертая Конституция РСФСР от 12 апреля 1978 года, воплощала несостоятельную концепцию построения развитого социализма и социалистического общенародного государства. В качестве идеологии признавался научный коммунизм; конечной целью общественного развития – построение бесклассового коммунистического общества. Частная собственность не допускалась. Закреплялось плановое ведение хозяйства на основе жесткой централизации. В основу организации государственной власти был традиционно положен принцип верховенства Советов.

Внешнеполитические цели и задачи РСФСР связывались с противостоянием двух мировых систем – капитализма и социализма, соотношением классовых сил на мировой арене, созданием новых международных отношений, где превалируют марксистская идеология и социалистические идеи.

Государство провозглашалось основным орудием построения социализма и коммунизма. Закреплялась руководящая роль КПСС, которая, согласно Конституции, придавала научно обоснованный характер борьбе народа за победу коммунизма. В соответствии со статьей 8 Конституции РСФСР трудовые коллективы должны были воспитывать своих членов в духе коммунистической нравственности. Статьи 20, 45 и 49 Конституции РСФСР о коммунистической идеологии и о целях коммунистического строительства.

Глубокие перемены общественного строя после 1985 года в СССР и РФ, особенно после провала августовского путча 1991 года, распада СССР не могли не отразиться на содержании Конституции России 1978 года. Она неоднократно и существенно менялась. С учетом поправок 1989-1992 годов Конституция РФ приобрела принципиально новые черты: отказ от социалистической модели общественного развития, монополии КПСС в политической системе, признание идеологии плюрализма и принципа разделения властей.

Проект новой конституции разрабатывался Конституционной Комиссией и Совещанием и был готов в начале ноября 1993 г. Из официального названия страны и республик в составе РФ были исключены определения "социалистическая" и "советская", что означало отстранение от социалистической модели развития. Страна стала называться Россией – Российской Федерацией. Были узаконены политический плюрализм, равноправие всех форм собственности, в том числе частной. В соответствии с теорией «разделения властей» проводилась

реорганизация институтов государственной власти, учреждались институты Президентства и Конституционного Суда РФ, расширялись права местного самоуправления; обновлялась избирательная система. В Конституцию была инкорпорирована Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая 22 ноября 1991 года.

Конституция 1993 года отразила качественные изменения государства. Из Конституции последовательно были исключены характеристики общества, государства как советского и социалистического. Таким образом, идеологическая "начинка" ярко выраженная в предыдущих конституциях была заменена определениями, которые не несли идеологическую нагрузку, а имели окраски, свидетельствующие о приверженности одному общественно-политическому учению.

Поднятый на конституционный уровень принцип однопартийности уступил место также возведенному в конституционное положение принципу многопартийности и политического многообразия.

Система власти, построенная на верховенстве одной группы органов – Советов – и подотчетности им всех остальных органов государства, была заменена принципом разделения властей, при котором все три ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная – юридически равноправны и обладают средствами взаимного влияния друг на друга.

Серьезно изменились экономические и социальные параметры системы, закрепленные в конституционных новеллах. Прежде всего, это разрушение понятия государственной собственности, выдвижение на первый план собственности индивида, предоставление ему права владеть средствами производства, наконец, закрепление в Конституции частной собственности. Это на конституционном уровне отказ от принципа плановой экономики, поворот к рынку и провозглашение свободы экономической деятельности и добросовестной конкуренции.

Изменилась система общественно-социальных приоритетов. Если по прежним конституционным положениям труд на благо общества был критерием положения человека в обществе и едва ли не святой обязанностью, то теперь в Конституции провозглашалось, что гражданин сам и по своему усмотрению распоряжается своими способностями к труду.

На конституционном уровне закрепились новые основы статуса личности, исходя из международно-признанных категорий «прав и свобод человека и гражданина». При этом на первый план выдвигались нормы, обеспечивающие личную свободу человека.

Еще одна часть конституционных новшеств фиксирует прекращение существования СССР, превращение России в самостоятельное государство – суверенный субъект международного права.

Конституционно оформляется новое федеративное устройство РФ, при котором ее субъектами провозглашаются как республики в составе РФ, так и национально–государственные образования – автономные области, автономные округа, а также территориальные образования – края, области, города федерального значения.

Учреждается принципиально новая по кругу, принципам формирования и организации функционирования система федеральных государственных органов, что в основных чертах повторяется и на региональном уровне.

Сначала предпринимаются шаги по созданию парламента в виде постоянно функционирующего Верховного Совета РФ. Одновременно вводятся свободные выборы, принцип состязательности, выдвижения нескольких кандидатов на депутатское место и выборную должность.

Далее в России учреждается институт Президента как главы исполнительной власти и высшего должностного лица государства. Вместе с тем, на смену принципу верховенства Советов приходит принцип разделения властей. Правительство становится органом, подотчетным Президенту. Парламентский контроль в отношении Президента и Правительства сохраняется, но в строго очерченных пределах.

Несколько ранее учреждается, но чуть позже реально создается система конституционного контроля. На федеральном уровне она представлена Конституционным Судом РФ.

В интересах развития активности населения и его управления делами местных территорий, в рамках которых оно проживает, вводится институт местного самоуправления, который получает и конституционную основу.

На конституционном уровне делаются важные шаги по реформе судебной системы, обеспечению защиты личности. В частности, отменяется подотчетность судов Советам; вводится суд присяжных; в круге прав личности обозначается отдельная группа - права по защите других прав, осуществляемые, прежде всего, в сфере судопроизводства и деятельности административных органов государства.

По своему содержанию и структуре Конституция 1993 года схожа с традиционными конституциями

современных демократических государств, которые стремятся обеспечить координацию деятельности всех властей в государстве.

Одной из особенностей современной Конституции РФ является стабильность, то есть неизменность основных положений конституции при изменяющихся социально-политических условиях данного общества. Она является одним из главных условий стабильности всего конституционного строя, устойчивости всей системы и организации государственной власти, ее предсказуемости, а также устойчивости всей правовой системы. Стабильность Конституции обеспечивается специальными юридическими механизмами, например, порядок внесения изменений и пересмотра Конституции. В зависимости от того, каков порядок изменения и пересмотра основного закона, все конституции подразделяются на две группы: 1) гибкие, порядок изменения которых является аналогичным порядку изменения обычных законов; 2) жесткие, порядок изменения которых существенно усложнен в сравнении с обычными законами. Долгое время российская Конституция относилась к числу особо жестких. Однако в ее текст все-таки были внесены изменения.

Принятые изменения можно условно подразделить на две группы: формальные (связанные со статьей 65) и реальные (меняющие содержательную сторону Конституции). В статью 65 Конституции были внесены изменения касающиеся смены названия регионов в силу объединения двух граничащих между собой субъектов Российской Федерации [1] и простого переименования [2].

Существенными изменениями в Конституцию нужно признать изменения внесенные Законами РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. №6 и 7-ФКЗ, вносящие изменения в сроки деятельности Президента РФ и Государственной Думы.

В июне этого года Президент РФ объявил о новом изменении Конституции РФ, влекущем объединение Верховного суда и Высшего арбитражного суда, что объясняется необходимостью обеспечить единые подходы к разрешению споров с участием как граждан, так и организаций, а также с органами государственной власти и местного самоуправления [3].

В завершении хотелось бы отметить важность даты празднования 20-летия Конституции РФ. В рамках данного события запланировано множество мероприятий, среди которых торжественные (встреча Президента с судьями Конституционного Суда; пленарное заседание Государственной Думы Федерального Собрания; награждение государственными наградами лиц за особые заслуги в деле защиты конституционного строя, в становлении правового государства и гражданского общества, в становлении конституционализма и правовой культуры), и научные мероприятия (международная конференция "Современный конституционализм: вызовы и перспективы"; круглый стол, посвященный вопросам конституционализма в России в рамках III-го Международного Петербургского юридического форума; совместное проведение XIV международно-практической конференции юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и международной научно-практической конференции "Кутафинские чтения" МГЮА им. О.Е. Кутафина), а также направленные на популяризацию Конституции: всероссийский урок Конституции РФ в образовательных заведениях с участием, представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления; вручение текста Конституции Российской Федерации всем гражданам, достигшим избирательного возраста и впервые осуществляющим свое избирательное право; всероссийские олимпиады школьников и студентов на тему 20-летия Конституции; подготовка и выдача в эфир отдельных выпусков программ, посвященных Конституции РФ и многое другое.

Резюмируя сказанное, можно с уверенностью отметить, что главные завоевания демократии и вектор развития правового государства незыблемо закреплены в основном документе страны.

### Библиографический список

1. Согласно Федеральному конституционному закону от 12 июля 2006 г. №2-ФКЗ в результате объединения двух граничащих между собой субъектов Российской Федерации – Камчатской области и Корякского автономного округа с 1 июля 2007 г. образуется новый субъект Российской Федерации - Камчатский край. / Российская газета № 4119 от 15 июля 2006 г.

2. Указ Президента РФ от 25 июля 2003 г. №841 в часть первую статьи 65 Конституции включено новое наименование субъекта Российской Федерации – Ханты-Мансийский автономный округ - Югра вместо наименования Ханты-Мансийский автономный округ. // Российская газета N151 (3265) от 30 июля 2003 г. РИА Новости // URL: <http://ria.ru/society/20130621/944918601.html#ixzz2fgylz43x>.

## Обучение английскому языку бакалавров нелингвистических факультетов современных российских вузов

Прудникова  
Надежда Николаевна

Кандидат педагогических наук,  
заведующий кафедрой иностранных  
языков Балаковского филиала  
Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ  
e-mail: nadkap1@yandex.ru

*Nadezhda Nikolaevna Prudnikova*

Candidate of Science (Pedagogies)  
Head of the foreign languages Chair of  
the Balakovo Branch of the Russian  
Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
e-mail: nadkap1@yandex.ru

УДК 378:81

## ESP Bachelors' Teaching at the Institutions of Higher Education in Modern Russia

Автор анализирует особенности обучения английскому языку бакалавров нелингвистических факультетов современных российских вузов, объясняет связанные с таким обучением проблемы лингводидактики и варианты их решения, конкретизирует систему контроля качества преподавания иностранного языка специальности, представляет комплексный подход к интерактивному методу преподавания иностранного языка в контексте современного междисциплинарного обучения.

*Ключевые слова и словосочетания:* иноязычная компетенция, лингводидактика иностранного языка специальности, интерактивный метод, междисциплинарный подход.

The author analyses ESP bachelors' teaching at the institutions of higher education in modern Russia, explains the main problems and suggests the ways of their solving, details the quality control system of the students' progress improvement, presents the multifaceted approach to interactive ESP teaching and views it as an integral part of up-to-date interdisciplinary training.

*Key words and word-combinations:* ESP competence, ESP teaching, interactive method, interdisciplinary training.

Reforming Russian higher education system in accordance with the main postulates of Bologna process is in the spotlight of Russian higher education modernization. European integration as well as labor market internationalization leads to unification of demands to graduates' qualifications in the territory of different European countries.

Concepts of the education system of the Russian Federation evolve. The third generation standards of education help to include our country into the unified educational European space.

At present in Russia there exist two educational paradigms: the Russian one and the Bologna one (Studenova, 2011, p. 344). They can be described as following:

1) traditional Russian qualifications (specialists – postgraduates and PhDs – Doctors) – frame of reference of the Bologna process (Bachelors – Masters – Doctors);

2) subject-oriented approach – module-oriented approach to curriculum development;

- 3) approach «knowledge – abilities – skills» – competence approach to assessing students' progress;
- 4) National Government education standards – qualification standards valid for the whole Europe;
- 5) academic activity within one higher educational institution, region, state – academic mobility of students and lecturers;
- 6) introduction of the one performance assessing system (courses, curricula, lecturers' workload) in the terms of units clear for both students and lecturers.
- 7) compulsory subjects – individual curriculum modeling etc.

Thus the notion “higher education” is becoming broader due to modernization. Higher educational institutions in Russia compete to each other, the competition being tough because of the labor market underdevelopment, lack of investments and the forecasted decrease of the potential students' number in connection with demographic problems.

Competitiveness of the higher educational institution depends on the quality of education, which must satisfy the target audience's demands in intellectual, cultural and moral development, i.e. knowledge base and professional and social skills base forming harmonious personality.

Development, implementation and maintenance of the education quality management system become the necessary conditions for successful survival of a higher educational institution. Quality is viewed as the degree of correspondence of the actual characteristics to the norms demands.

Quality control system of a higher educational institution throughout the world is based on the process-oriented approach. Process means the interconnected activities, transforming inputs into outputs. Thus, managing processes guarantees forecasted quality, from recruiting applicants to their successful employment after graduating from the higher educational institution.

We can apply PDCA (Plan-Do-Check-Act) cycle to all the processes.

The role of the higher educational institution means the following:

- a) assess and satisfy the needs and expectations of the target audience and the stakeholders (higher education employees, undergraduates, their parents, employers, society as a whole);
- b) maintain and improve the higher education institution work.

We single out the four principles of quality management at the higher educational institution:

- meeting the target audience needs (employers' and undergraduates' needs);
- process-oriented approach;
- system approach;
- mutually beneficial relations with the partners.

The main processes are planning of the educational activity, provision of education services, research.

Planning of the educational activity means development of curriculum, instruction books, progress monitoring (rate system, current and final progress testing). This process is implemented by the department of foreign languages of the Balakovo branch of the Russian Presidential Academy of the National Economy and Public Administration at the high level. The department published several instruction books for students, developed rate system monitoring the students' progress, compiled different kinds of tests and exercises for grammar, vocabulary and comprehension check.

Services provision process comprises applicants' recruitment, undergraduates teaching, and further education provision.

Research process means students' and lecturers' research work, taking part in the conferences, publication of abstracts and articles. Students make reports at the conferences of different levels: municipal, regional, national, international; take part in the students' exchange programs.

Additional processes of the higher educational institutions are resources management, personnel management, engineering management. Resources management presupposes instruction books and audio-visual aids availability. It's necessary to note that authentic instruction books are necessary for EFL and ESP teaching. We use Oxford University Press and Cambridge University Press manuals and instruction books comprising authentic texts in English.

Personnel management means upgrade courses for the lecturers according to the certain schedule. ESP teachers often attend upgrade courses organized by the leading higher educational institutions, take part in trainings and internships thus improving their skill base.

Engineering management means ICT availability. There are two computer classes in our branch, all the students and lecturers have Internet access and can use Internet resources for learning.

ESP teaching presupposes working with adult students (according to the Bachelors' curriculum special courses and faculties in English language are scheduled for the second and the third years of studies). Working with the adult

target audience means continuous use of the personality resources of the grown-ups.

Thus, some researchers (D.B. Nikulicheva and others) suggest using cognitive potential of the grammatical system of the foreign language as the model of linguistic self-understanding and verbal self-manifestation of a person in the world (Nikulicheva, 2011, p. 310).

Researchers base their conclusions on the fundamental perception of the child's ontogenesis impossible without language and speech practice. ESP study done by a grown-up, according to their opinion, has to solve the similar problem – to form the personality capable to communicate in the foreign language. This helps to achieve spontaneous fluency and authenticity of speech practice. Still it's necessary to note that aspiration to reconstruct child's speech development and growth during the process of teaching adults becomes a kind of simulation.

Lecturers practicing communicative methods of ESP teaching are often reproached for infantilizing the education process due to ignoring cognitive potential of the grown-ups. The goal of the D.B. Nikulicheva's method is to reconstruct such a mode of communication in a foreign language that could help to simulate intensive going through the process of personality development from the baby talk stage to verbal realizing of self-presentation, describing one's aims, values and abilities by means of a foreign language.

It is necessary to recollect and reconstruct emotions of a child who wants to tell something important to the people who are close to him. Then there begins training of prosodic and articulation patterns of the foreign language in the mode of acoustic imitation.

After that, the prosodic patterns are filled with the linguistic content presented by wide range of vocabulary variants. At this step the dialogs are implemented, they are reproduced by the students according to the norms of speech fluency and intonation patterns rules. Communication process becomes close to natural one because it comprises relevant content for each person providing discussion of his typical locations, activities, traits, goals and values.

Some grammar rules and structure patterns are being learnt, they are associated with some cognitive models, characteristic of different levels of personality linguistic development.

Later there appear other tasks: precise meaning expression, grammatical, stylistic and pragmatic correctness of speech, denoting different notions by the variety of different linguistic means, capability to use terminology and idioms, fluency and spontaneous character of speech.

Much attention is paid to the development of conversational skills and error correction.

According to the opinion of J.A. Komarova a certain stereotype about structure of general and specific abilities to foreign language learning is already set.

Individual differences in abilities and talents are described by such parameters as:

- 1) synchronism-lack of simultaneity;
- 2) analytical way of thinking-synthetic way of thinking;
- 3) self-regulation-active position;
- 4) consistency-impulsiveness;
- 5) abstract way of thinking-precise way of thinking;
- 6) logicity-integrated perception;
- 7) grasp of the whole phenomena – spatial thinking etc.

Forms of activity of the people having different strategies of ESP learning are determined by a certain set of innate abilities, this makes individual characteristics very stable.

For example, such innate factors can be as following: nervous system specifics, cerebral hemispheres interconnection, the leading type of analyzer and so on.

Researchers studying adult audience, singled out several types of language mastering:

- 1) communicative speech-oriented, cognitive linguistic and the mixed one (communicative linguistic);
- 2) extroverted and introverted;
- 3) impulsive and reflexive etc.

The above mentioned types make it possible to classify educational activity in accordance with three basic programs of differentiation:

- 1) according to the level of linguistic talent and abilities,
- 2) according to the level of knowledge and skill base;

3) according to the personality type and social status as well as outlook, external or internal motivation, sphere of interests and aspirations, communicative culture of the students.

Each program of differentiation presupposes highlighting certain aspect of the ESP learning depending on each category of students. Specialists in linguo-didactics pay special attention to terminology recognizing that special vocabulary is subdivided into two layers differentiated by stylistic and connotative features: terms denoting "special

ized concepts” and “professionalisms” (Polskaya, 2009, p. 325). Studying these two layers is very specific. Ignoring their differences can cause misunderstanding during professional communication. Even terms in actual communication may have synonyms and emotional connotation. Because of this according to S.S. Polskaya implementing every term into speech practice is not easy. In the situation when terms have synonyms they must be both introduced in the active vocabulary of the students. It’s also important to pay attention to the frequency of the term’s usage as some terms remain up to date, others become obsolete. For students learning ESP it’s important to know some “professionalisms”. Certainly it’s hard to learn all of such vocabulary units as they are occasionally used, become obsolete very soon and are not systematized. Criterion of such vocabulary necessity is frequency in mass media. Other terms can be easily learnt after graduates begin their own professional activity.

To overcome the difficulties of communicating with professionals it’s easier for those who are competent in different spheres.

The present day researches in different fields have integrated character and are denoted as “interdisciplinary” ones. Modern science is becoming problem-oriented, not subject-oriented. Specialists from different fields accumulate their intellectual resources and cooperate. This helps to solve the existing issues in extraordinary ways.

Interdisciplinary connections are viewed by the researchers as a pedagogical category for denoting synthesizing integrative relationships between objects, phenomena and processes of real life, reflected in the content, forms and methods of the educational process and performing educational and developing functions. Interdisciplinary connections form informational, assessing, projecting, communicative competences viewed as “key competences”. Interdisciplinary connections also form “emotional intelligence”, i.e. ability to build professional communication on the basis of psychological characteristics of opponents.

Key competences can be acquired by the students under certain conditions: education through activities and simulations, aimed at autonomous and responsible results of the work and organization of productive team work.

Interdisciplinary cooperation during ESP learning must form competences, corresponding to the certain profile.

ESP is a less broad concept than key notion “communicative competence”. ESP is developed at the non-linguistic institutions and faculties. It is relatively stable integrated characteristic of an active subject of education, helping to realize the linguistic knowledge and speech performance skills during communication.

It’s a combination of linguistic, socio-linguistic and subject sub-competences. At present teaching translation and interpretation is an urgent question as there exists a new qualification within further education curriculum – translator in the sphere of professional communication. According to this education trend there appeared a shift from elitist translators’ training to the mass training of such professionals.

The main task of today is to work out and to implement the best teaching methodology taking into consideration the new challenges and experience of the interdisciplinary approach.

Tasks at courses are variable and depend on the stage of the study and the type of the selected translation. Those tasks presuppose the choice of exercises and their order. Traditionally they single out following types of exercises: linguistic, communicative (conversational), operational exercises and tasks for mnemonics development.

It is advisable to teach ESP translation within the complex approach to interactive method. We view interactive method as harmonizing tutorials having interactive function and computer linguo-didactics, as synthesis of cognitive and communicative approach to ESP teaching.

We think that the following tutorials forms include interactive function: role plays, business games, simulations, trainings, case studies, Socratic dialogs, Internet surfing for information search, e-mail projects, multimedia manuals, “brain storming”, computer tests (on-line and off-line). We categorize the interactive studies according to the functions (current and final control of ESP formation level, games playing, problem solving); according to the form (group studies, independent computer work, computer tests); according to the didactic purpose in ESP formation (conversation, written dialog, speech performance, language competence, listening and reading skills.)

Interactive teaching presupposes indirect and direct cooperation of the active subjects, helping to solve teaching tasks more effectively by using the potential of participants’ cooperation and interaction. Interaction means information, activities, values, meanings exchange and personal development as well. Interactive study cycle includes different stages: certain experience (role-play, interactive exercise with feedback, case-study); understanding of this experience; introspection (reflection); new skills practical implementation.

During traditional methods of teaching there are no stages of certain experience and introspection, and new skills practical implementation is replaced by the revision of the learnt material. Traditional teaching offers only generalization, and students become passive listeners, applying foreign language according to the personal degree of interest to the subject. Interactive teaching means teaching of communication by means of communication.

Interdisciplinary approach to ESP teaching helps educators to develop ESP elements: linguistic, sociolinguistic

and subject-oriented ones. Linguistic competence is reflected in correct recognition and use of the foreign language forms (presupposes knowledge of different linguistic aspects and becomes a foundation for correct formulation and understanding of the utterance as an act of communication). Sociolinguistic competence is closely connected with the linguistic competence and defines the ability to choose linguistic units in accordance with the communicative situation. Subject-oriented competence is ability to correlate the meaning of the utterance with the professional theme.

ESP competence is multifaceted; it comprises motivation, understanding, and implementation steps. Linguistic knowledge is its quantitative aspect, abilities and skills development is its qualitative aspect. During ESP development students also build their values system as they have to communicate in the simulated situations of professional international events. Thus interdisciplinary approach and complex implementation of the interactive method of teaching can intensify ESP formation and development of the future professionals.

At present training in Russian higher educational institutions is focused at development of students as unique personalities capable to choose sphere of professional interests, to organize work for self-education. The role of knowledge is not minimized but knowledge is not a goal any more, it is means of students' development.

### References:

1. *Studenova E.G.* (2011): The article: The Bologna process in the Conceptual Space of Higher Education of the Russian Federation in The Sixth International Scientific Conference "Language, Culture and Society" 22-25 September, 2011 (pp. 344-345). Moscow: The Russian Academy of Science.
2. *Nikulicheva D.B.* (2011): The article: Linguistic Model for Activating Individual Resources in Foreign Language Speech Practice in The Sixth International Scientific Conference "Language, Culture and Society" 22-25 September, 2011 (pp. 310-311). Moscow: The Russian Academy of Science.
3. *Polskaya S.S.* (2009): The article: The Problems of Mastering Special Vocabulary as Part of the Language of Profession in the Process of a Foreign Language Acquisition at Institutions of Higher Education in The Fifth International Scientific Conference "Language, Culture and Society" 24-27 September, 2009 (p. 325). Moscow: The Russian Academy of Science.

## Доступность образования в России и Германии (сравнительные аспекты)

Михайлова  
Татьяна Александровна

Кандидат социологических наук,  
доцент кафедры иностранных  
языков Балаковского филиала  
Российской академии народного  
хозяйства и государственной  
службы при Президенте РФ  
e-mail: atianami@gmail.com

*Tatyana Aleksandrovna Mikhailova*

Candidate of Science (Sociology),  
Docent of the foreign languages Chair  
of the Balakovo Branch of the Rus-  
sian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
e-mail: atianami@gmail.com

УДК 378.1

## Availability of Education in Russia and Germany (Comparative Aspects)

Актуальность научного сравнения образовательных систем России и Германии определяется их общностью. При всей самобытности российской системы образования она по своей структуре и содержанию близка к западноевропейской системе, в частности к немецкой модели, явившейся ее исторической основой. В истории образовательной политики Германии и России накоплен определенный опыт по обеспечению широкой доступности образования и его качества. Исследование проблемы доступности и качества образования на современном этапе диктуется не только теоретическими потребностями сферы образования, но и процессами, включающими экономические и политические трансформации в обществе, влекущими за собой изменения в социальной политике стран всего мира. Эти изменения связаны с процессами глобализации и демократизации национальных систем образования.

*Ключевые слова и словосочетания:* доступность, качество, реформы высшего образования, социальное неравенство, социальная политика Германии, международный опыт.

Comparison of Russian and German educational systems is in the spotlight of present day research because they are similar. Though Russian educational system is distinctive, it is close to the Western European system both in structure and content. As for the German educational model – it is in the basis of the Russian one. In the hindsight both Russia and Germany have accumulated experience in providing availability of education and its quality. Research of the issue of availability and quality of the education is presupposed by theoretical demands of the education and by economic and political transformations of the society throughout the world. The above mentioned changes are connected with globalization and democratization of national educational systems.

*Key words and word-combinations:* availability, quality, higher education reforms, social inequality, social policy of Germany, international experience.

Historically fate of Germany is interconnected with the fate of our country. Notwithstanding tragic periods of our relations (horrors of two World wars are in the memory of both Russians and Germans), people have always sympathized with each other. Our contacts have a long history and have been established for several centuries.

Russian tsar family members and nobilities as well as famous political and military officials, scientists, travelers and researchers had German ancestors.

Some regions of Russia (for example territory of former Autonomous republic of Volga region Germans near to Saratov) were explored due to hard work of several generations of German settlers.

Many of our countrymen have recently immigrated to Germany.

Lots of people come here on business, make and maintain research, cultural, sport contacts. At present economic, political and cultural relations of Germany and Russia intensified in comparison with the past.

Access to education is a social issue of the XXI century. Education availability is a political goal, mutual for the majority of countries. Research of the issue of availability and quality of the education is presupposed by theoretical demands of the education and by economic and political transformations of the society throughout the world. The above mentioned changes are connected with globalization and democratization of national educational systems. Under the conditions of the unified labor market there emerge common principles of education and consequently many countries experience “educational boom” facing the new wave of radical educational system reforms.

Educational reforms overseas are aimed at the current and future society needs, effective use of resources including educational systems themselves and presuppose the availability of education to everyone. This is the one of the fundamental principles of the unified European educational space.

Education must remain public good and service, i.e. be available to everyone and satisfy different customers’ wants without discrimination. It must serve the society – economy, culture and social sphere. It’s also necessary to keep in mind that global equality and availability of education is nonsense. Every society has its own educational standard corresponding to its objective needs.

The main hindrance to international education is not lack of foreign language skills but mutual recognition of education results (diploma nostrification).

Education within Russian territory is subject to the general laws. New information space, cultural dialogs demand and social consequences of Soviet society transformations lead to inevitable renewal of educational system and increase of access to it. It is explained by the fact that current Russian system of education does not keep pace with the social processes. Russian choice of joining Bologna process is absolutely right as it corresponds to historically explained tradition of integrating Europe.

Successful efforts of Germany in the sphere of social policy and education issues solving make it possible for Russia to find ways of increasing access to education and adapting it to the modern tendencies of European and global development.

The objective of our research is to compare and analyze educational systems of Germany and Russia in the spotlight of quality and accessibility of education under the conditions of modern transformations.

The following theoretical and empirical tasks must be realized:

- to conceptualize different approaches to solving the issue of accessibility of education;
- to prove that quality and accessibility of education are characteristics of social-oriented education policy and to find means of directing Governmental policy to education accessibility increase;
- to explore the dynamics of education accessibility under the conditions of modern social transformations.

Methodologically the research is based on the structural-functional approach of different scholars: K. Davis, E. Durkheim, R. Merton. U. Moor. T. Parsons. The author used several conceptions of social stratifications and social inequality made by M. Veber and further developed by B. Barber, E. Giddenson, L. Gumplovich, G. Lebon, K. Marks, A. Smith, P.S. O’rokin, A. Tokville, E. Shils.

The author also used works of P. Bourdieu, K. Jenks, D. Coleman, D. Konstantinovskiy, I. Loshakova, G. Cherednichenko, V. Shubkin, V. Yarskaia, E. Yarskaia-Smirnova.

Social-anthropological approach let the author to analyze concepts of social policy in the sphere of education (F. Ziatdinova, V. Yarskaia) and interpret modern state of education in the context of social structure and up-to-date paradigm of education sociology.

Interdisciplinary, system approaches (L. von Bertalanffy, V. Kartashov, N. Luman) and comparative historical approach (M. Kovalevskiy, O. Kont, G. Spencer, A. Toinbi) as well as project method are in the foundation of our research.

Conceptual and empirical implementation of basic concepts was developed according to principles of sociological research worked out by G. Batygin, I. Butenko, I. Deviatko, P. Romanov, O. Shkaratan, V. Yadov.

Empirical material was taken from statistical data results of 2010-2012 by sociological monitoring reflecting level of accessibility of German and Russian education. The author used the following methods: questioning the pupils of secondary schools, vocational schools, institutions of higher education (Social-economic University, Volga region Academy of Public administration, Saratov State Law Academy, Saratov State University of Techniques, Technology and Management, questionnaires of parents and Internet-questionnaires of German students. The total sample of respondents in Russia was 928 people. It was stratified and goal-oriented.

Internet questioning of Germans was organized in the following way: the author sent out 344 questionnaires forms, the total sample of respondents was typical and multistage. Empirical data was analyzed with the help of universal software statistics package SPSS for Windows.

#### 1. Availability of education in Russia and Germany.

Cultural and educational environment of our country is regarded by us as extremely important one. Institute of Russian education change, its modernization becomes a precondition of spiritual and socio-economic development of our country on its way to a law-governed state and civil society. New individual and collective resources emerge due to the possibilities of educational system. Researches make absolutely different classifications of the present day state of education as a whole as well as they make different assessment of the ongoing changes. It is necessary to study positive and positively assumed as well as negative changes in the sphere of national education. Social expectations of different social strata from being well-educated are extremely different. The most serious is the issue of availability and quality of Russian education.

In the system of higher education there exists dual situation of “lack of availability” and “over-availability”. The fact of paid education makes it less available. At the same time paid education is expanding its influence. Members of German Parliament say that Russia is ahead of their speed of implementation of market tools into education implying the pay for educational services. Motives leading to the system of paid education are different in Russia and Germany.

Different levels of availability of education are reflected in different understanding of availability of education in the two countries.

Germans don't view it as privilege but as social gain providing equal chances for education to everyone. They don't correlate this notion with social inequality.

In Russia paid or partially paid system of education is perceived as violation of declared human right to free secondary education.

Paid education increases social inequality, makes society unfair as to the social promotion, because it is not any more based on merit. The role of a student becomes less important than role of material and intellectual contribution of parents.

Structural inequality is a characteristic of any society.

Education plays a role of social selection, translating class differentiations and social inequality. The degree of availability of education becomes the main indicator of the mentioned processes radically changing the whole system of education.

Evolution of the concept “social inequality” is connected with the achievements of social state: inequality becomes less negative notion and is viewed as an indicator of “otherness”, “uniqueness” as pluralism of life styles and cultural values.

Social status of any person influences the degree of availability of education.

It is especially evident in modern Russia.

Higher education is still prestigious in our country, it is not available to everyone and is still regarded as one of the most important values, as a social good, inevitable component of eligible citizen that must be provided for free. From the other point during social transformations there appear market definition of education as a “service” that have to be paid for.

This dilemma of education is largely determined by misbalance of interaction of educational system and Russian society.

It's necessary to discuss both innovations and barriers to getting education, different access to getting education, factors decreasing chances to getting education determined by global conditions.

We single out several factors explaining different access to education. Social inequality transforms education into elite privilege. Economic issues of our country make implementing paid education into practice inevitable. Availability of education and prestige of certain professions as well as regionalization processes are also interconnected.

Limited access to education is determined by social-economic processes, not by personal traits of the applicants.

At present there is tendency to raise the barrier to the availability of qualitative and prestigious education.

In Russia socially-oriented community is being established and the new conception of social policy in the sphere of education will realize the principle of social fairness making chances of different social strata of people almost equal.

Prospects of socially-oriented education will be realized in compensation measures and governmental social programs for low-cost group life.

Thus it's necessary to think over all the changes in educational system of the West (Germany) to find the optimal way of reforms making education more available and socially-oriented.

According to socially-economic parameters Russia and Germany belong to different groups of countries. Educational systems of these two countries are at different stages of development, and this fact also determines the degree of education availability.

Germany has a social market-oriented economy; it means the state plays an important role in solving social issues. The country reached its level of economic and technological development because of constant attention of the state to the educational issues. German educational reform started in 1950s made it available to everyone. There is a real tendency of paid education increase but it does not mean that it will become less available as the life standards are very high. German educational reforms are very cautious, preserving traditions and gradually implementing changes making the previous system more competitive and corresponding to the demands of Bologna process. Higher education is free in Germany, professional education is well-developed, but primary education needs quality improvement. German professional education is considered to be the standard by many countries. In the country there is a tendency of introducing paid higher education but it doesn't mean that it will become less available because high standards of life.

German success is predetermined by the adequate selection of students according to abilities and natural inclinations, social and financial support of the state making education available to every social stratum.

In Germany there exist strong commitment to solidarity and belief in common access to social goods. Only economy of this country combines welfare and social fairness so successfully. Germans judge the quality of their economic establishment according to the benefits it provides. In Germany as well as in some other market-oriented countries there was formed a number of social services and institutions leveling social inequality. European type of civilization has a higher level of social dynamics. Social market economy was founded by Reichs chancellor Otto Von Bismark. He introduced a system of obligatory social insurance in the 1870-s.

Other Prussian reformers baron Shtein and duke fon Gardenberg had made foundations of the modern state aimed at the wellbeing of every citizen.

Since 1883 Germany has been building social policy on insurance principles.

Social insurance is based on pension insurance, sickness insurance, sick or retired care insurance, accident insurance and unemployment insurance.

Ludwig Erhard is rightly considered to be the Titan of social economy. In the 1950-s he worked "an economic wonder". He put his philosophy in one phrase: "Wellbeing for everyone, wellbeing through competition". At present German economists stick to the principle "As little state as it is possible and as much state as it is necessary".

Social market-oriented economy of Germany has been reformed several times.

If the social state wants to be socially fair it must be transformed from the state of social wellbeing and insurance into the state of social investments.

Nowadays Germany faces reforms again and it inclines closer to liberal strategy, not to the social one. Experts think that the previous model of solidarity capital redistribution is an unsustainable pattern. The wish to guarantee equal standards of life throughout the whole country can't come true under the condition of economic stagnation.

It is necessary to adapt social system to the changing conditions through raising the level of personal responsibility without considering the state responsible for any risk i.e. sickness or old age.

Germany tries to find new paradigms and correlate it with tax burden reduction. And still social state reforms move closer to neoliberalism, i.e. social liberalism and supports social fairness.

As for Russia it has transitive economy. The stage of fundamental education development is almost over here and the country is beginning to develop professional forms of education.

Availability of education is paramount nowadays.

Systematic social research is absolutely necessary in this situation as the process must be monitored and every person must make right choice, develop life strategy, work out attitudes either to survive or to achieve success.

2. International and Russian experience in implementing education quality.

Almost all the countries have concerns about the quality of their secondary and higher education. There is a tendency to raise the barrier to the qualitative and prestigious education. Compulsory secondary education led to the

growth of illiterate people unable to read, make calculations, write to the level necessary to perform job functions.

This issue is also relevant for Russia.

20 years ago Soviet schoolchildren understood the written text better than pupils from other countries. According to the latest research they don't keep pace with the children from developed countries. Only 50% of Russian schoolchildren understand science. Social-economic crisis provokes inner contradictions of the educational system. Socio-economic situation presupposes different educational spaces for implementing educational strategies by different countries.

In the West educational crisis was caused by shift to high technologies. According to the international Pisa research German schoolchildren also demonstrated low progress.

School education in Germany is in crisis now. The research «Pisa» (Programme for International Student Assessment) – encompasses 180 thousand of 15-year-old schoolchildren from 32 countries made sad conclusions for Germany. The performance of German children was extremely low. This fact provoked discussion by politicians, journalists and simple people and the government planned to put Germany to the five most educated countries of the world. In comparison with secondary education professional education in Germany is assessed very high all over the world.

99,7% Japanese read and write (and this is in spite of the objective difficulties of hieroglyphic writing comprising three absolutely different systems of writing).

This is the best achievement in the world. Japanese schoolchildren demonstrate best results at the international competitions in mathematics. They are the best in music.

They say that Japanese economic miracle is based on the perfect system of upbringing and education.

Upbringing in Japan is a way to higher social status. Half of the children start to learn since the age of 5, one third of the children – since the age of 3. Door to the prestigious University is open to the graduates of prestigious kindergartens and secondary schools. Selection to the good kindergarten is by open competition. Applicants are chosen among 5 in the kindergarten, among 10 in the school and among 40 in the University, so the competition is tough. Graduates of prestigious Universities can be employed by famous corporations and can work in the sphere of public administration.

According to M. Barber, in Great Britain the main criterion of education reforms efficiency is quality of education. All the other parameters are viewed as the means of achieving a good result in education. British system of education is characterized by well-developed curricula, perfect reputation, sticking to traditions.

Comparison of international results in the education is made in the subjects that can be correlated, - mathematics, physics, and science.

In Russia these subjects are taught very well according to good methodologies. Russian schoolchildren still perform well at the international competitions and contests.

These results contradict our educational system. It is necessary to note that in Russia there appear lots of specialized schools which make good education more available but at the same time demonstrate social and class differentiation, admitting children not according to their merits but according to their ability to pay for the education.

It is impossible to improve education quality without adequate funding.

Funding depends on GDP, governmental budget, sources of finance: governmental, municipal, private ones, profits of institutions of higher education.

Funding higher education in Russia changed.

Process of co-financing in higher education is still developing. In 2010/2011 33% of students both of governmental and non-governmental institutions paid for their higher education. In 2012 this percentage increased up to 44% (only governmental institutions of higher education are meant). Russian experience is unique. Only 25-30% of families can afford education for their children, and these families invest the sum that can be compared to the governmental spending for this purpose.

Many factors influence the education quality: applicants level of knowledge, qualification of teachers, curricula content, funds of higher educational institution, social security of employees, environment and so on.

Traditional Russian educational paradigm valued once and forever acquired education level. At present the measure of quality assessment is not only the level of knowledge but acquired skills and abilities to study, to search information, to support life-long learning.

Socio-economic, informational and values-based parameters of educational system in different countries are also different. That is why it is very important to pay attention to the issues of secondary and higher education quality and availability both in Russia and overseas. Correlation of inequality and education is different. People need higher education and are interested in it. In Russia higher education is prestigious, not available to everyone, and valued as a

social good guaranteed for every citizen.

At the same time market views education as a service to be paid for.

This education dilemma is explained by imbalance of Russian education and society interaction. Availability is a characteristic of socially-oriented education.

The poor must receive access to education as to the public good.

It is necessary to provide availability of education and modify strategies of knowledge transfer, which is impossible without governmental preventative educational policy.

We analyzed vast experience of education availability provision in Germany.

We can conclude that correlation of measures improving education availability and decreasing education availability is different in Russia and Germany. Sometimes they are even in inverse ratio.

Unfortunately, such positive factors as talent, interest, abilities and “unacceptable” factors as income, family social status, race, ethnicity, location often swap in Russia.

3. According to the monitoring results we grouped, ranged and tabled sociological information. We can conclude that our research does not contradict basic statements of the theory of social stratification and mobility by P. Sorokin. P. Sorokin thought that education performs function of social selection and camouflage inequality in a society. Our research also corresponds to theoretical conclusions of D. Konstantinovskiy about social status, income and attitudes influence on education availability.

The majority of respondents thought socio-economic and cultural transformations the main factors limiting access to education.

Thus, social inequality as a characteristic of Russia influences education availability. Russians and Germans understand “availability” in different ways.

Our monitoring results confirm the statements of P. Bourdieu about the increase of social inequality after graduating from the higher educational institutions as personal income depends on the education the person acquired.

This issue is also related with a number of present-day changes linking globalization process with traditions of nationalism and liberal ideas of democratic influence.

Education reform in our country and in the whole world is practical application task. It must be solved in the form of experiments, innovative modeling based on empirical research. Russia is being transformed into democratic society, law governed state and market-oriented economy. It will be more successful in case education is reformed well.

One of the main goals of our research is learning of correlation of public administration and social spending improving education availability.

Slump of the 1990-s slowed down the processes of education and made it inaccessible for certain categories of citizens, breaking the chain-system “state-education- society”. Today the state tries to regain its former role in education system management.

New governmental policy is reflected in the Acts “About education” and “About higher education”, in a “Federal program of education development for the period 2000-2005”, in a “Conception of Russian education modernization for the period up to 2010”.

On the 29-th of August 2001 president Putin underlined that the main obligation of the state is to regain its responsibility and play an active role in the sphere of education, making it more available, qualitative and effective.

He also said that educational system must provide equal access to education for every one irrespective of income, location, national origin and health state.

The Council of State approved the draft Conception of Russian education modernization that is aimed at increasing its availability, quality and effectiveness enhancing social-oriented policy in Russia.

4. We would like to sum up the results of the research in the form of theoretical conclusions and practical recommendations.

à) Education becomes more and more global that means it must be available to everyone. The main hindrance to international education is not lack of language knowledge but mutual recognition of the education results (diploma nostrification).

Bologna process has to build unified European educational space, convergent, comparable diplomas, academic degrees and qualifications.

Russian education is subject to general rules.

According to its structure, content and technologies it is historically connected with the German model, but the degree of its availability is different. Learning German experience in social policy and education availability provision lets Russia find ways of adapting to the modern European and global education tendencies.

b) The declared equality of rights to education contradicts social differentiation, and this problem is characterized

as societal one. Inequality of social strata is inevitable in any society. At present people rethink and redefine the notion of social inequality and this is the achievement of a social state. Inequality is no more a negative concept; it has the connotation of otherness and pluralism of life styles and cultures. Education level influences social status and social mobility, but educational status also influences the access to the education.

It has been manifested in Russia for the last decade mostly evident.

c) Education availability is one of the characteristics of socially-oriented education. Education plays the role of social selection, it translates class differences and reproduces social inequality. The level of education availability is the main indicator of these processes determining the degree of radical changes of the educational system.

One of the results of our research is revealing the correlation of public administration processes and social benefits leading to increase of educational availability for the low cost group life.

In Russia new educational conception will let realize principle of social fairness and equalize chances of people in a society. Perspectives of socio-oriented education are in compensation system and social programs of the government.

d) Germany is the country of socially-oriented market economy. Government plays an important role in solving social issues here. Attention of the state to the educational problems leads to the socio-economic prosperity. Education reforms of the 1950-s made it available to everyone. Paid education exists but it does not mean that education is not available as the standards of life are very high. Germany reforms education gradually and cautiously. Traditions remain, innovations make the system only more competitive, the demands of Bologna declaration are satisfied and they have the status of complementary measures.

e) Germans view education availability as a social gain and don't correlate this concept with social inequality. Russian people view restriction of education availability as social unfairness and violation of the citizens' rights.

f) In Russia higher education is prestigious and regarded as one of the most important values, public good, inevitable component of citizenship that must be free of charge. At the same time from the point of view of the market economy education is regarded as service to be paid for. This dilemma is explained by imbalance of education and society interaction. Consequences of liberalization of education and introducing payment for educational services will be analyzed later, because Russian education modernization is such a factor that influences education availability indefinitely.

g) It is very important to speak about innovations in education and barriers to education, about factors narrowing the way to education and about the global conditions predetermining education availability change.

In Russia education availability is predetermined by socio-economic factors, not by traits and abilities of applicants.

It is necessary to state that at this very stage there is a tendency to restrict availability of qualitative and prestigious education.

### References

1. *Saganenko G.I.* Variety of opportunities of education study from the point of view of sociology. Saint Petersburg: Russian Academy of Education, 2004.
2. *Marshall M.* Reforms aimed at the XXI-st century // Germany. – 2000. – №4.
3. *Smolin O.* Priorities of education: a view of a legislator // Higher education in Russia.– 2002. – №5.

# ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## Термин “муниципальное образование”: смысл и значение в построении современной теории местного самоуправления

### The Term “Municipality”: Its Essence and Meaning in the Context of Developing the Modern Theory of Local Government

Анализ содержания термина «муниципальное образование» позволяет сформировать целостную концепцию организации и осуществления муниципальной власти. В свою очередь, анализ содержания и роли в реализации местного самоуправления терминов «муниципальная власть», «муниципальная демократия», «муниципальный политический режим» помогает формированию механизма практического анализа политических и общественных процессов на муниципальном уровне, состояние которых в значительной степени определяет общественно-политическую стабильность в регионах и стране в целом.

*Ключевые слова и словосочетания:* Местное самоуправление, форма народовластия, муниципальное образование, муниципалитет, муниципальная власть, муниципальная демократия, муниципальный политический режим. Органы государственной власти, органы местного самоуправления.

The analysis of the term “municipality” makes it possible to build holistic concept of an organization and implementation of municipal power. Analysis of the essence and role of the terms “municipal authorities”, “municipal democracy”, “municipal political regime” in the implementation of local power makes it possible to analyze political and social processes at the municipal level, thus contributing to the social and political stability in the regions and the country as a whole.

*Key words and word-combinations:* local authorities, form of democracy, municipality, town council, municipal power, municipal democracy, municipal political regime, bodies of Government, local authorities.

**Николаев**

**Константин Алексеевич**

Кандидат философских наук,  
заведующий кафедрой  
государственного управления и права  
Балаковского филиала Российской  
академии народного хозяйства и  
государственной службы при  
Президенте РФ  
e-mail: konstantin.nikolaev.49@mail.ru

**Николаев**

**Владимир Константинович**

Кандидат экономических наук,  
профессор кафедры менеджмента  
Саратовского государственного  
социально-экономического  
университета  
e-mail: nikolaevVK@ssea.runnet.ru

**Konstantin Alekseevich Nikolaev**

Candidate of Science (Philosophy),  
Docent of the Public Administration and  
Law Chair, Balakovo Branch of the  
Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
e-mail: konstantin.nikolaev.49@mail.ru

**Vladimir Konstantinovich Nikolaev**

Candidate of Science (Economics),  
Professor of the Management Chair,  
Saratov State Socio-Economic University  
e-mail: nikolaevVK@ssea.runnet.ru

УДК 323

В литературе по вопросам местного самоуправления, муниципального управления и муниципального права мало внимания уделяется смыслу и значению термина «муниципальное образование». Чаще всего приводится определение термина «муниципальное образование», которое дано либо в тексте утратившего силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 1995 года [1], либо в редакции аналогичного закона от 2003 года [2, с. 509]. Причём в авторитетном учебнике «Система муниципального управления» под редакцией В.Б. Зотова это определение приведено лишь в глоссарии, в то время как в специальной главе «Муниципальное образование как объект управления» не анализируется смысл и значение данного термина [2, с. 95-128]. Достаточно часто в специальной литературе как синоним термина «муниципальное образование» используется термин «муниципалитет» [3]. Вместе с тем, анализ большинства словарей позволяет заключать, что, чаще всего, термин «муниципалитет» толкуется как выборный, иной орган в системе местного самоуправления и лишь иногда как административно-территориальная единица в ряде стран [4]. Да и практика организации местного самоуправления на территории Москвы, ряда иных городов России, свидетельствует о том, что муниципалитет – это орган местного самоуправления, прежде всего, исполнительно-распорядительный, руководит которым глава муниципалитета [5].

Вместе с тем, представляется, что именно этот термин – ключ к построению целостной теории местного самоуправления, как и термин «государство» в отношении теории государственного управления. Результатом отсутствия должного внимания к данному термину становятся либо терминологические неточности, либо прямые заблуждения.

Что касается терминологических неточностей, то в специальной, прежде всего учебной литературе до сих пор употребляются, например, обороты «компетенция местного самоуправления», «предметы ведения местного самоуправления», «полномочия местного самоуправления» [6, с. 256-270]. Функции местного самоуправления толкуют как направления деятельности местного самоуправления [7, с. 30]. В то же время, нормативно определено, что местное самоуправление – это право и способность регламентировать часть публичных дел и управлять ею [8, ст. 3], форма народовластия, обеспечивающая в установленных пределах решение вопросов местного значения [9, ст. 1]. Поэтому представляется совершенно логичным, когда говорят о компетенции муниципального образования, о полномочиях муниципальных органов власти [10, с. 173-203, 204-258]. Да и предметы ведения нормативно закреплены за поселениями, муниципальными районами, городскими округами, т.е. за муниципальными образованиями [9, ст. 14, 15, 16]. Что касается функций местного самоуправления как направлений деятельности, то здесь целесообразно обратиться к теории государственного управления, согласно которой функции государства – это круг его деятельности, а функции государственного управления – это виды управляющего воздействия, влияния на управляемое явление [11, с. 65, 75, 181]. Следовательно, функции местного самоуправления есть круг деятельности муниципального образования, а функции муниципального управления – виды управляющего воздействия, влияния на управляемые явления на территории муниципального образования. В свою очередь, когда, например, утверждают, что по работе такого уровня, как местное самоуправление люди судят о власти в целом [12], то, скорее всего, видимо, имеют в виду работу органов местной власти.

Вполне резонно полагать, что в появлении терминологических неточностей в данном случае велика роль официального перевода на русский язык Европейской Хартии местного самоуправления, который вряд ли адекватен оригинальному тексту и не отвечает современной теории и практике организации и функционирования местного самоуправления в России [13, с. 6]. В русской редакции данного документа термин «муниципальное образование» не занимает подобающего места, что и превращает русский текст данной Хартии из документа, устанавливающего общие принципы организации местного самоуправления как вида публичной власти, в документ, определяющий принципы функционирования органов местной власти [13, с. 7]. И значительная часть предлагаемых А. Замотаевым и В. Чекалиным поправок в текст данного документа связана именно с введением в него термина «муниципальное образование».

Что же касается прямых заблуждений, то, например, встречается и утверждение о том, что муниципальное образование может приобрести статус органа местного самоуправления. Для этого муниципальное образование должно управлять муниципальной собственностью, утверждать и исполнять местный бюджет, обладать правом установления местных налогов и сборов или учреждения муниципальных предприятий, а также иметь органы представительной и исполнительной власти [14, с. 33].

Термин «муниципальное образование» как юридически узаконенный появился с принятием в 1994 году Гражданского кодекса Российской Федерации, правда не получивший своего четкого определения: объединённых общей территорией, часть поселения, иная населённая территория, в пределах которых

муниципальное образование – субъект гражданского права наряду с Российской Федерацией и её субъектами [15, ст. 124]. Впервые данный термин был нормативно определён в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 1995 года. В соответствии с текстом данного закона муниципальное образование – это городское, сельское поселение, несколько поселений, осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В последствие, в учебной и научной литературе стали писать о том, что муниципальное образование характеризуется такими признаками, как а) ограниченная населённая территория; б) осуществление на данной территории местного самоуправления; в) наличие муниципальной собственности; местного бюджета; выборных органов местного самоуправления. Иногда к этим признакам добавляют автономность и самостоятельное решение вопросов местного значения, наличие своего устава, а также юридическое лицо [16, с. 366]. (Последнее не совсем точно, так как правами юридического лица наделяются органы местного самоуправления, а также органы местной администрации) [9, ст. 41].

Согласно редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 года данный термин представлен как перечисление видов муниципальных образований: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения. Вместе с тем, в данном определении можно заменить перечисленные виды их позитивным содержанием. Тогда: муниципальное образование – это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединённых общей территорией и межселённых территорий, часть территории города федерального значения, в границах которых население непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования исходя из его интересов [9, ст. 2].

Представляется интересным дать определение термину «муниципальное образование» как субъекту гражданского права наравне с государством (Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации). В этих целях следует обратить внимание на ряд положений политической регионалистики. Во-первых, государство, рассматриваемое с позиций политического пространства, включает в себя региональные и локальные или местные таксономические уровни. Термин «локальный» («местный») в данном случае применяется при анализе территорий и сообществ, которые обладают наименьшими размерами, наибольшей компактностью и плотностью внутренних коммуникаций, т.е. населённых пунктов и достаточно компактных агломераций. Именно на этом уровне протекает повседневная жизнь людей [17, с. 34]. По всем признакам локальный уровень – это и есть уровень муниципальных образований. Во-вторых, локальное сообщество, (locality) представляет собой «атом политического пространства» [17, с. 35]. Следовательно, оправданно связывать муниципальное образование с некоей формой политической организации местного сообщества. В-третьих, если регион есть подсистема обеспечения региональных интересов [17, с. 75], то логично утверждать, что локальное сообщество, т.е. муниципальное образование, можно представить как подсистему обеспечения муниципальных интересов. В данном случае достаточно считать, что муниципальный интерес представляет собой объективную необходимость удовлетворения сложившихся и развивающихся на территории муниципального образования муниципальных потребностей, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности его населения. А так как непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования должно осуществляться этим населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность, то должно формироваться «собственное политическое подпространство, независимое по определённым параметрам» [17, с. 75] от государственных структур.

Исходя из выше рассмотренного, муниципальное образование можно представить как политическую форму организации жизни местного сообщества, которая складывается как результат возникновения и деятельности определённого вида публичной власти – муниципальной власти, решающей вопросы местного значения в соответствии с Конституцией страны, действующим законодательством и опирающейся в случае необходимости на силу принуждения. (В настоящее время государственного, до того момента, когда и если будет принято решение о необходимости и возможности создания муниципальной полиции). В этом случае к признакам муниципального образования можно отнести:

- территорию, как ограниченное пространство, в пределах которого осуществляется местное самоуправление, и органы местного самоуправления имеют право принимать муниципальные правовые акты и осуществлять иные властные действия;
- население, как местное сообщество, проживающее на соответствующей территории;

- муниципальную власть, как способность, возможность и право органов, должностных лиц местного самоуправления определять общественное поведение и деятельность местного сообщества при решении вопросов местного значения;

- местные налоги, как общеобязательные и безвозмездные платежи, взыскиваемые в заранее установленных размерах и в определённые сроки, необходимые для содержания органов, должностных лиц местного самоуправления, поддержания жизнедеятельности муниципального образования;

- систему общеобязательных нормативно закреплённых правил поведения, которая является одним из важных средств муниципального управления и формируется с появлением муниципального образования.

Среди очевидных признаков муниципального образования особую роль играет муниципальная власть как один из видов публичной власти. Анализ термина «публичная власть», вызывающего дискуссии [18], не входит в задачи настоящей статьи, поэтому в рамках интересующей проблемы важна лишь констатация Конституционного Суда Российской Федерации о том, что публичная власть может быть не только государственной, но и муниципальной [19; 20]. Как отмечают исследователи, муниципальная власть зависима от суверенной государственной власти, но обладает и определённой автономией от последней [21]. Так, ещё Л.А. Велихов подчёркивал, что в отличие от власти государственной, суверенной и верховной, которая может реформировать сама себя, муниципальная власть подзаконна, действует в порядке и в пределах, установленных верховной властью [22, с. 114]. С другой стороны, конституционная норма о выделении органов местного самоуправления из системы органов государственной власти [23, ст. 12], закладывает относительную автономность муниципальной власти. Для последующего анализа важную роль играет положение о том, что муниципальная власть способствует выражению политических интересов местного сообщества, являясь участником политической жизни и носителем политических отношений на территории конкретного муниципального образования [24, с. 194]. Важной особенностью муниципальной власти, как отмечают исследователи, и как определено законодательством, становится широкий круг форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления [25, с. 22]. В связи с этим важным аспектом анализа муниципальной власти, как признака муниципального образования, следует считать муниципальную демократию. Проведённый ранее авторами данной статьи анализ феномена муниципальной демократии [26, с. 22-37] позволил прийти к следующим выводам. **Муниципальная демократия** - это местный политический режим, при котором муниципальная власть осуществляется через прямое народовластие, через избираемых на муниципальных выборах местных депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, главу муниципального образования при активном участии населения в осуществлении местного самоуправления в целях непосредственного обеспечения своей жизнедеятельности. Главным признаком муниципальной демократии становится обеспечение пропорционального представительства в органах местного самоуправления как можно более широких интересов населения муниципального образования и динамическое изменение представительной власти вместе с соответствующими изменениями этих интересов во времени. С точки зрения основных ценностей или характеристик данного феномена, муниципальная демократия это:

1) такая форма организации местного самоуправления, при которой население муниципального образования, обладающее согласно законодательству избирательным правом, участвует самостоятельно и под свою ответственность в решении вопросов местного значения либо непосредственно, либо посредством выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;

2) совокупность принципов и практических мер, защищающих конституционные права и свободы человека и гражданина на территории муниципального образования в пределах компетенции местного самоуправления, а также муниципальные права и свободы как обязанность муниципальной власти эффективно решать вопросы местного значения и обеспечивать равный доступ каждого к получению качественных муниципальных услуг;

3) наличие реальных возможностей для населения муниципального образования:

- выражать в практической жизни муниципального образования особенности политической, общественной и культурной жизни населения муниципального образования в рамках действующего законодательства;

- прямо или через своих представителей принимать муниципальные правовые акты и производить смену должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих исполнительно-распорядительные функции и не избираемых населением непосредственно;

4) обеспечение:

- защиты населения муниципального образования от злоупотреблений властью со стороны органов, должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих;

- условий всем заинтересованным членам местного сообщества для реализации разнообразных форм

участия населения в осуществлении местного самоуправления;

5) реализация:

- муниципальной публичной политики как проявления конкурентной борьбы различных групп интересов, общественных объединений, в том числе политических партий, отдельных лиц, известных населению муниципального образования за признание и голоса избирателей, а также обеспечение регулярного проведения свободных муниципальных выборов и местных референдумов;

- волеизъявления большинства населения муниципального образования в сочетании с соблюдением прав его меньшинства и личности, а также преодоление конфликтов, которые должны использоваться в целях развития демократического процесса и социально-экономического развития муниципального образования;

- процесса децентрализации муниципальной власти при делегировании части её полномочий на уровень территориального общественного самоуправления и других форм самоорганизации населения, берущих на себя инициативу по участию в решении вопросов местного значения;

- таких принципов межличностного общения и взаимодействия органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих с институтами гражданского общества, действующими на территории муниципального образования и членами местного сообщества, как терпимость, налаживание сотрудничества и достижение компромисса;

- требования от населения муниципального образования, органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих выполнения законов, иных федеральных и региональных нормативных правовых актов, а также муниципальных правовых актов;

б) принятие членами местного сообщества на себя обязательств посильного участия в муниципальной деятельности во всем её разнообразии.

Тем самым, именно муниципальная демократия должна предоставить максимальные возможности для участия населения муниципального образования в управлении местными делами. Как отмечают аналитики, среди задач реформирования местного самоуправления есть и «создание третьего центра публичной власти, непосредственно опирающегося на население, максимально ответственного перед ним, и вовлечение населения в решение общественных задач (преодоление иждивенческих настроений)» [27, с. 23].

В связи с характеристикой муниципальной демократии встаёт вопрос о правомерности использования термина «муниципальный политический режим». В современной политической науке и теории государственного управления, уделяется значительное внимание проблематике политического режима, при анализе вопросов организации государственной власти. При этом считается, что данный термин призван описывать механизмы осуществления политической власти в государстве, регулирования отношений между институтами власти, между институтами власти и обществом, между членами общества. Вместе с тем, единого взгляда на определение данного термина, позволяющего зафиксировать его сущность, пока нет. Как отмечают исследователи проблем политического режима, в настоящее время здесь конкурируют два основных подхода – юридический (политико-правовой) и социологический. В рамках первого подхода приоритет отдаётся анализу формальных, юридически, часто конституционно закреплённых институтов, норм и правил отправления власти. В рамках социологического подхода основное внимание сосредотачивается на анализе тех механизмов, с помощью которых осуществляется реальная политическая власть, реальная связь между государством и обществом [28, с. 39]. Анализ имеющихся взглядов на сущность термина «политический режим» позволяет исследователям заключать, что данный термин выражает единство формальных, политико-правовых институтов и неформальных правил, отношений, формирующих конкретно-историческую систему осуществления власти и управления, определяющих горизонтальные и вертикальные ограничения в приёмах осуществления власти, во взаимодействии носителей власти между собой и остальной частью общества [28, с. 41; 29, с. 266].

В свою очередь, в рамках политической регионалистики, достаточно активно обсуждаются вопросы политического режима применительно к региональному уровню государственной власти [30; 31]. Интересы политической регионалистики потребовали такого определения термина «политический режим», которое позволяло бы применять его к отпращиванию государственной власти на конкретной территории в рамках федеративного государства. В результате, под политическим режимом предлагают понимать «совокупность политических акторов, обладающих некими ресурсами и реализующих те или иные стратегии, и институтов (норм, правил игры) [30, с. 143]; «существующую на определенной территории взаимосвязанную совокупность политических акторов (с их методами властвования, ресурсами, целями и стратегиями) и институтов (понимаемых и как организации, и как нормы, правила игры)» [31, с. 78]. Кроме того, исследователи предлагают при определении сущности политического режима обращать внимание на такие индикаторы, как процедуры

и способы формирования институтов власти; стиль принятия политических решений; взаимосвязь власти и граждан [29, с. 264]. И указанные индикаторы, и содержание выше приведённых определений термина «политический режим» вполне применимы при анализе вопросов, связанных с организацией муниципальной власти. Тем более, как справедливо отмечают исследователи, политический процесс на территории муниципального образования включает в себя разнообразные формы, способы и направления политической деятельности различных субъектов. А регулируется этот процесс как формальными, правовыми институтами, так и разнообразными неформальными, писаными и не писаными правилами и нормами. Часто же он вообще никак не регулируется, протекая спонтанно и не предсказуемо [24, с. 195]. Тем самым, становится очевидным оправданность использования в теории местного самоуправления термина «муниципальный политический режим». Это уже сегодня важно, так как успешное решение вопросов местного значения действительно в интересах населения муниципального образования во многом определяется и порядком формирования, взаимоотношениями трёх основных органов местного самоуправления: представительного, исполнительного органов и главы муниципального образования. И взаимоотношениями органов местного самоуправления с хозяйственной, партийной, научной, культурной элитой, институтами гражданского общества, лоббистскими группами муниципального образования. И взаимоотношениями органов местного самоуправления, местной элиты с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, региональными элитами, представителями регионов в федеральном центре. Это станет ещё актуальнее в свете формирования представительных органов, прежде всего, муниципальных районов и городских округов путём конкуренции различных партийных списков и оформления депутатских партийных фракций.

В свете проведённого анализа можно предложить, как рабочий вариант, следующее определение термина «муниципальный политический режим». Это единство формальных, нормативно закреплённых, и неформальных правил и процедур формирования органов местного самоуправления, их взаимоотношений при принятии властно-управленческих решений и распоряжении муниципальными ресурсами, а также их взаимоотношений с государственными структурами, институтами гражданского общества, федеральными, региональными и местными элитами, гражданами. Иначе говоря, муниципальный политический режим призван характеризовать тех, кто на территории муниципального образования владеет реальным правом принимать властно-управленческие решения, каковы отношения между формальными и неформальными субъектами властных полномочий, а также каковы взаимоотношения между субъектами властных полномочий и местным сообществом, а также представителями федеральной и региональной элиты.

В завершении статьи представляется возможным сделать вывод о том, что дальнейший анализ содержания термина «муниципальное образование», позволит сформировать целостную концепцию организации и осуществления муниципальной власти. В свою очередь, анализ содержания и роли в реализации местного самоуправления терминов «муниципальная власть», «муниципальная демократия», «муниципальный политический режим» поможет формированию механизма практического анализа политических и общественных процессов на муниципальном уровне, состояние которых в значительной степени определяет общественно-политическую стабильность в регионах и стране в целом.

### Библиографический список

1. Муниципальное управление: Электронный учебник / Парахина В.Н., Галлеев Е.В., Ганшина Л.Н. – Электрон. Дан. – М.: КНОРУС, 2010 г.
2. Система муниципального управления: Учебник для вузов. 4-е изд. / Под ред. В.Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2008. – 512 с. – (серия «Учебник для вузов»).
3. *Бабичев И.* Основные задачи и проблемы местного самоуправления: сегодня и завтра // Муниципальная власть. 2012. № 5, с. 13-39.
4. Муниципалитет // <http://slovari.yandex.ru>; <http://slovaronline.com>.
5. Муниципалитет // <http://www.mosinfor.ru>; <http://www.gagarinskoe.com>.
6. Местное самоуправление и муниципальное управление: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция» / под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Бельского. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009. – 399 с. – (Серия «Муниципальное право России»).
7. *Малько А.В.* Муниципальное право России: учебник / А.В. Малько, С.В. Корсакова. – 2- изд., перераб.

и доп. – М.: Издательство Юрайт; 2011. – 398 с. – Серия: Основы наук.

8. Европейская Хартия местного самоуправления // <http://base.garant.ru>.

9. ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (с изменениями и дополнениями, внесёнными последующими федеральными законами) // <http://base.garant.ru>.

10. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / под ред А.Н. Кокотова. – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 559 с. – Серия: Бакалавр.

11. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, доп. – М.: Омега-Л, 2004. – 574 с.

12. *Слюняев И.* Местное самоуправление – это тот уровень, по работе которого люди судят о власти в целом // *Муниципальная власть*, 2013. № 1, с. 38-39.

13. *Замотаев А., Чекалин В.* О русской редакции Европейской Хартии местного самоуправления. // *Муниципальная власть*. 2007. № 1, с. 6-20.

14. *Кобилев А.Г.* Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве: учебное пособие / А.Г. Кобилев, А.Д. Киреев, В.В. Рудой. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2013. – 494 с. – (Высшее образование).

15. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесёнными последующими федеральными законами) // <http://base.garant.ru>

16. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления: учебник / В.Е. Чиркин. – 3-е изд., перераб. – М.: Норма, 2008. – 448 с.

17. *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика [Текст]: учеб. пособие для вузов / Р.Ф. Туровский; Гос. Ун-т – Высшая школа экономики. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 32006. – 780 с.

18. *Усманова Р.М.* О соотношении понятий «публичное регулирование», «публичное управление» и «публичная власть» // *Общество: политика, экономика, право*. 2011. № 3 / <http://cyberleninka.ru>.

19. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 января 1997 г. № 1-П по делу о проекте конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

20. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

21. *Белоусова Е.В.* Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России: Автореферат диссертации на соискание учёной степени доктора юридических наук. 12.00.02. Москва: 2011 // <http://www.dissercat.com>.

22. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. – Обнинск: Институт муниципального управления. 1995. – 216 с.

23. Конституция РФ (12 декабря 1993 г.) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // <http://constitution.garant.ru>

24. *Усманова Р.М.* Политические отношения в системе местного самоуправления: понятие и участники // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. Тамбов: Грамота, 2013. № 1 (27): в 2-х ч. Ч. II, с. 193-197 // [www.gramota.net](http://www.gramota.net).

25. *Скрипкин Г.Ф.* Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: учеб. пособие для студентов вузов / Г.Ф. Скрипкин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 176 с.

26. *Николаев В.К., Николаев К.А.* К вопросу о муниципальной демократии / Под ред. С.Ю. Наумова. – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2010. – 104 с.

27. *Широков А., Юркова С.* 2007. Реформа местного самоуправления: цели, задачи, первые результаты, проблемы. – *Муниципальная власть*, 2007. № 4. С. 22-29.

28. *Елисеев С.М.* Политические режимы: государственная политика и управление / Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия». 2006. – С. 39- 51.

29. Политология: учебник для бакалавров / под ред. В.А. Ачкасова, В.А. Гуторова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 804 с.

30. *Кузьмин А.С., Мелвин Н.Дж., Нечаев В.Д.* Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // *Полис*, 2002. № 3. – С. 142-155.

31. *Туровский Р.Ф.* Региональные политические режимы в России: к методологии анализа. – *Полис*, 2009. № 2. – С. 77-95.

## К вопросу о социальных практиках современных российских женских организаций

Тулзакова  
Марина Валентиновна

Доктор социологических наук,  
заведующий кафедрой менеджмента  
и социальных коммуникаций  
Балаковского филиала Российской  
академии народного хозяйства и  
государственной службы при  
Президенте РФ  
e-mail: kmsk.ranhigs.bf@gmail.com

*Marina Valentinovna Tuluzakova*

Doctor of Sciences (Sociology),  
Head of the Management and Social  
Communications Chair, Balakovo  
Branch of the Russian Presidential  
Academy of National Economy and  
Public Administration  
e-mail: kmsk.ranhigs.bf@gmail.com

УДК 316:334

### Social Practices of Modern Women's NGOs

В статье рассмотрена практика деятельности современных женских общественных организаций, проанализированы формы социальной активности участниц женского независимого движения. При всем многообразии политических и социальных ориентиров, целевых установок и организационных форм, женские организации объективно способствуют повышению социального статуса российских женщин, формируют стратегию гендерного преобразования общества.

*Ключевые слова и словосочетания:* общественные организации, независимое женское движение, группы интересов, консолидация женских организаций.

The article analyses the practice of modern women's non-governmental organizations and the forms of social activity of women's independent movement. Irrespective of different political and social guiding lines, goals and forms, women's NGOs help to improve Russian women's social status and develop the strategy of gender reconstruction of society.

*Key words and word-combinations:* NGOs, independent women's movement, group of interests, consolidation of women's organizations.

Появление и рост общественных объединений и добровольных ассоциаций в современной России связано с усложнением социально-экономической структуры, разрушением прежних общинных солидарных отношений и связей и превращения людей в индивидуалистов. Появление свободной и независимой личности стало не только важнейшей предпосылкой становления гражданского общества, но и фактором формирования в конце 1980-х – начале 1990-х годов независимых общественных организаций, функционирующих без прямого участия государственных и партийных структур. В 1990-е годы российское общество столкнулось с появлением новой социальной практики и женской социальной активности – «независимым женским движением», возникшем из первых женских групп, стремившихся существовать как самостоятельная социальная сила. Явление, в начале своего развития, не было масштабным и имело сложную идейную и социально-политическую подоплеку. Несомненно, что на проявления социальной активности участниц женского независимого движения накладывали свой отпечаток нормы и ценности, прочно усвоенные в советскую

эпоху и не позволяющие ориентироваться в новых гражданских инициативах. А с другой стороны, опыт женских некоммерческих организаций позволил создать такие социальные практики, которые способны разрушить гендерные стереотипы в их патриархальном и советском проявлениях. Уже в конце советской эпохи новые самостоятельные организации игнорировали партийный контроль в принципе. При идеологической ориентации возростала значимость тех организаций, чья деятельность была связана с регулированием социальных отношений. Наиболее ярко это проявилось, по нашему мнению, в практике женских организаций, спектр деятельности которых до сих пор достаточно широк и во многом диктуется особенностями каждого конкретного региона. Представляется практически важным понять, каким же образом женские организации действуют на практике? Анализ этих действий позволяет не только структурировать названные организации в зависимости от стратегии и тактики, размеров и масштабов, направлению и характеру деятельности, структурированности и массовости членства, но и оценить эффективность женского движения, его реальное влияние на социально-политические процессы.

К числу главных модернизационных проявлений социального развития, наряду с общеизвестными факторами урбанизации, информатизации и т.п., относится и выдвигание на первый план проблем женского равноправия во всех сферах жизни. Чаще всего указанная проблема, так или иначе, связана с идеей паритетной демократии, в идеале выраженной формулой 50 на 50. Основным ресурс обеспечения паритетной демократии могло бы создать женское движение, способное стать той динамичной системой, что определяет значительные возможности для реализации женского социального потенциала, проявления женских социальных (гражданских) инициатив. Было бы опасно продолжать игнорировать социальный потенциал женщин, то, что можно назвать «женский фактор». Тем не менее, 1990-е годы не стали периодом консолидации женских общественных организаций в единую силу, способную выражать интересы общества в целом, а не только своих членов. Более того, в 2000 годы женские политические объединения стали программно трудно различимы и не смогли предложить убедительных подходов, позволяющих женщинам выйти из состояния «социального меньшинства» (Е. Здравомыслова), реально участвовать в гуманистическом обустройстве общества.

Фактически современное женское движение отличается многообразием организационных форм, целевых ориентиров и достаточно высокой степенью независимости от властных структур и политических партий. Естественно, что это затрудняет возможности создания классификации. Но это необходимо делать не только с научной точки зрения. Ведь если женской организации трудно идентифицироваться, определить собственные цели и найти специфические способы влияния на общество, то ещё труднее найти в массах собственных сторонников. Самая простая из известных классификаций, делит женские организации на два типа: созданные по «советскому образцу» и независимые организации, тяготеющие к западному стилю деятельности. К первому типу относятся организации – правопреемницы (в организационно-идеологическом плане) бывшего Комитета советских женщин, опирающиеся на регионально-административные ресурсы участниц. Ко второму типу обычно относят организации, так или иначе, возникшие под влиянием западного феминизма и реализующие свои проекты во многом за счет грантов западных фондов. Но этот подход представляется нам излишне упрощенным до понимания женских организаций на уровне идеологического противопоставления «советский» – «западный». Реальность объективно сложнее. Ведь женщины объединяются для совместного решения таких проблем как совмещение семейных и социальных ролей, положение на рынке труда, равные права и возможности их фактического использования, получение конкурентоспособного профессионального образования, обеспечение целенаправленных совместных действий в защиту собственных прав и так далее. Это означает, что многообразие направлений деятельности женских организаций можно объяснить специфическими чертами, характером и направленностью проблем женщин, социально-культурных, этнических и религиозных особенностей, уровня экономического развития и урбанизации, отраслевой структуры экономики и соответствующей ей профессиональной подготовки женщин, свойственных различным регионам, республикам, областям и муниципальным образованиям России. Но при всем многообразии политических и социальных ориентиров, целевых установок и организационных форм, женские организации объективно способствуют повышению социального статуса российских женщин, формируют стратегию гендерного преобразования общества.

Какие женские общественные организации и объединения представлены в современном российском обществе?

Первый опыт классификации был представлен в справочнике «Женские неправительственные организации России и СНГ» [1, с.165]. В соответствии с нею на первое место выходили организации, имеющие международный, общедофедеральный и межрегиональный статус, а также местные организации, занимающиеся

в основном правозащитной деятельностью как по отношению к самим женщинам, так и по отношению к другим группам граждан, организации, которые ведут борьбу с дискриминацией женщин на рынке труда, развивают и поддерживают женское предпринимательство, занимаются с женщинами – жертвами насилия и дискриминации.

Но возможный политический характер женских организаций и объединений, по нашему мнению, призван подчеркнуть термин «группа интересов». Под «группой интересов» понимается объединение единомышленников, которые представляют как свои личные интересы (клуб любителей макраме, кружок филателистов или нумизматов), так и выступающие в качестве посредников между индивидом и государством как общественная организация (профессиональный союз транспортников, ассоциация предпринимателей). Современное общество имеет дифференцированную сеть групп интересов, сформированных как общественные группы: они характеризуются общими представлениями и целями их членов, но не имеют бюрократической структуры в принципе. От партий отличаются тем, что не принимают непосредственного участия в политическом волеизъявлении и не стремятся к политической ответственности. Названный подход позволяет называть общественные организации группами интересов как добровольные объединения с формальной основной структурой, в которых личные требования соединяются с общественной пользой, а члены выражают себя внутри организации с помощью сотрудничества или воздействия на другие социальные институты. Это находит свое отражение в формулировке существующих интересов, реализация которых оказывает влияние на социальные изменения. В соответствии с этим, можно выделить типологию интересов, а в соответствии с ними и типологию общественных организаций.

1. Интересы в сфере труда и экономики представляют объединения предпринимателей и отдельных самостоятельных категорий работников.

2. Организованные интересы в социальной сфере – объединения защиты социальных прав; объединения социальных достижений (благотворительные организации); группы самопомощи.

3. Организованные интересы в сфере общения и досуга - клубы общения, хобби, спортивно-оздоровительные клубы.

4. Организованные интересы в сфере науки и культуры – ассоциации, клубы, образовательно-просветительские кружки и объединения.

5. Организованные интересы в общественно-политической сфере – правозащитные и общественно-политические объединения.

Процесс определения, обобщения и формулировки интересов заключается в том, что «сначала самые различные интересы участников объединяются, то есть их очень личностные и эмоционально окрашенные мнения претворяются в конкретные формулы и требования объединения. Для того, чтобы выявить и сделать очевидными ещё мало осознанные интересы, чтобы общие взгляды стали коллективными устремлениями, должно возникнуть чувство общности и понятие «мы».[2, с. 10] Применительно к общей теме статьи речь идет о чувстве общности и понятии «Мы - женщины». Положительное определение групп интересов означает, что интересы их участниц могут входить как конкретные требования в процессе социальных изменений. С одной стороны, несомненно, что образование женских самостоятельных, независимых групп свидетельствует о понимании ими, что у них есть общий интерес и что именно в единении сила. С другой стороны, закономерен вопрос: насколько женским объединениям удастся приблизиться к реальному участию в процессе социальных изменений? Насколько они отражают интересы женщин и защищают их права? В состоянии ли они представлять женщин в органах государственной власти и местного самоуправления? Необходимо искать конкретный ответ в разных случаях.

Для этого мы полагаем возможным использовать авторскую типологию женских общественных организаций и объединений, подразделяющую женские организации на следующие большие группы[3].

1. Традиционные, социально ориентированные организации, действующие на основе традиционного понимания женских ролей в обществе. Это означает ориентацию на женщину – хранительницу очага и мать детей своего мужа. Традиционные женские организации занимаются, главным образом, социальными проблемами семей, детей и матерей, национально-патриотическим воспитанием, но, главным образом, благотворительностью. Благотворительные женские организации возникают, как правило, двух типов: организации самих нуждающихся, то есть испытывающих какие-либо затруднения, а потому они одновременно являются организациями благополучателей. Таких организаций относительно немного – благотворительные фонды многодетных, одиноких матерей, матерей, имеющих детей с ограниченными возможностями. Другой вариант – организации, занимающиеся привлечением спонсорской помощи и пожертвований, направленных на решение социальных проблем. Например, Благотворительный фонд ЭСКО, Фонд имени Великой княгини

Елизаветы Федоровны и немногие другие. С определенной долей условности к подобному типу организации можно отнести Комитеты и Союзы солдатских матерей, которые тяготеют одновременно и к правозащитной деятельности. Проблемы, которые вызвали появление Движения солдатских матерей, не являлись чисто женскими. Фактически это сеть неправительственных организаций, объединяющих матерей военнослужащих, которые борются за защиту прав военнослужащих. Главной характеристикой этого движения является личное горе или проблема, что создает основу для объединения и определенного рода идентичность. Но гражданская позиция участников движения неразрывно связана с пониманием материнского долга, а роль женщины как матери является своего рода «узаконением» для оправдания вмешательства в мужские дела, то есть в политику. Сложность феномена Движения солдатских матерей позволяет предположить, что оно должно стать предметом самостоятельного изучения. Основы этого направления были заложены О. Здравомысловой, М. Либоракиной, Л. Дериглазовой. Считаем также необходимым, подчеркнуть, что консолидация женских и правозащитных организаций позволяет повысить возможности влияния на политические властные структуры и тем самым содействовать становлению гражданского общества. Но мы считаем возможным утверждать, что Движение Солдатских матерей является неполитическим, ибо политика в этом случае – средство, а не цель движения. Вовлеченность движения в политику во многом связана с тем, что правозащитная деятельность, так или иначе, направлена на изменение взаимоотношений гражданина и государства.

2. Организации деловых женщин, сфера интересов которых распространяется на защиту и продвижение во властные структуры женщин, представляющих социально-профессиональные группы - предпринимательниц, адвокатов, журналисток. Возможно, они малоизвестны в масштабах общества, но вместе с тем, несмотря на все трудности, продолжают работать Ассоциация женщин-предпринимателей России, Конфедерация деловых и профессиональных женщин России, Ассоциация женщин-юристов, региональные организации - Клуб деловых женщин Перми, Высшие женские курсы «Россиянка», Ивановский клуб «Деловая женщина» и др.

3. Женские организации феминистской ориентации можно назвать группами саморазвития, так как их действия мало направлены на изменение гендерной структуры общества. Но при этом они обращают на себя внимание активной защитой прав женщин и критикой гендерной системы патриархатного общества. Это проявляется в протестном отношении к стереотипам «естественного женского предназначения». А потому борьба феминисток за права женщины в контексте общей защиты прав человека есть осознанный выбор свободы от стереотипов общественного сознания. Эти организации подвергаются активной критике со стороны РПЦ. В частности, Патриарх Кирилл на встрече с представительницами Всеукраинской общественной организации «Союз православных женщин» заявил следующее: «Считаю очень опасным явление, которое называется феминизмом, потому что феминистические организации провозглашают псевдосвободу женщин, которая в первую очередь должна проявляться вне брака и вне семьи. В центре феминистской идеологии - не семья, не воспитание детей, а иная функция женщин, которая нередко противопоставляется семейным ценностям. Наверное, неслучайно, что большинство лидеров феминизма - это незамужние женщины»[4].

4. Политические объединения, движения, союзы и партии, прошедшие регистрацию в Минюсте и претендующие в последнее время на звание общероссийских: Движение женщин России (Лидер Е.Ф. Лахова); Движение женщин за здоровье нации (лидеры Э.Г. Глубоковская, Л.Н. Маркина); Движение матерей «За социальную справедливость» (лидер Е.А. Шувалова); Женский объединенный Союз (лидер Е.Г. Листопадова); Женщины России (лидеры А.В. Федулова, М.К. Добровольская); Российская партия защиты женщин (лидер Т.Н. Рощина). Данные организации не имеют реальной поддержки со стороны женщин в регионах вероятно потому, что стремятся вести «партийное строительство» сверху вниз при отсутствии четких программ. Следует отметить, что на практике очень немногие женские организации заявляют о себе как о сугубо политических объединениях или партиях. Последним вообще трудно самоопределиваться и найти оптимальные формы взаимодействия со структурами государственной власти и политической системы общества.

Почему попытки создать женские политические объединения российского масштаба, так или иначе, заканчиваются неудачей? Насколько, было бы целесообразнее, если в глазах общественности женское политическое движение составляло бы единую команду? Поиски ответа на эти вопросы могут стать предметом отдельного исследования.

Но относительное равнодушие к политическим проблемам не является проявлением социальной апатии женщин. Свидетельством тому может стать пятая значительная группа женских организаций – инициативы, движения, которые ставят перед собой целью не столько продвижение во власть, сколько развитие социальной активности женщин. К организациям подобного рода можно отнести Консорциум женских

неправительственных организаций, Союз «Женщины Дона», межрегиональную Ассоциацию независимых женских объединений (АНЖО), Байкальский региональный Союз женщин «Ангара» и др.

При всем этом, «непаханой целиной» для женских политических организаций является российская провинция, где медленно, но верно женщины все-таки втягиваются в политические баталии, митинги и демонстрации. Женщин много в клубах избирателей, среди доверенных лиц кандидатов в депутаты и среди самих кандидатов всех уровней, среди сборщиков подписей и редакторов газет, оппозиционных власти. Но и среди них мало тех, кто собирается выражать интересы женщин, представлять эти интересы в законодательных или исполнительных органах власти.

По сути дела и среди действующих российских политиков неясно, кто же будет выражать социальные интересы российских женщин в представительных органах власти. Будет ли лучше, если это сделают представительницы независимого женского движения? Если учесть, что в программных документах большинства политических партий отсутствует понимание и осознание «женского вопроса», то навряд ли между ними состоится продуктивный диалог.

Опыт изучения женского независимого движения в современной России показывает, что оно до сих пор слабо структурировано. Это означает, в таком движении с трудом формируются самостоятельные стратегии развития, а потому наличие женского движения слабо влияет на изменение положения женщин в обществе. Но стоит ли уповать на государственную поддержку, на какие-либо государственные программы? Пока не преодолены традиционные предрассудки, не изжиты стереотипы общественного сознания, их польза относительна и малозаметна. Многочисленные женские объединения и организации пропагандируют не раскрепощение личности женщины и развитие её творческих способностей в самых различных сферах, а эксплуатируют «материнское» начало и «материнскую» энергию. Примером тому бесчисленные Союзы и Комитеты солдатских матерей, созданные практически по всем городам и весям России, и организации «Матери против наркотиков», Материнские, но не дамские, клубы. Большинство женских организаций, объединений, клубов в своей деятельности ориентированы на традиционные женские роли и функции: дети, подростки, семья, контрацепция и т.д. Таким образом, фактически речь идет о приспособлении на своем привычном женском уровне к той напряженной ситуации, которая сложилась в обществе. Эта позиция крайне непродуктивна, так как абсолютно ничего не меняет в нынешнем статусе женщины, а лишь усугубляет его. Пока сами женские организации ориентируются на женщину как о единственную защитницу семьи и детей, то это автоматически будет сохранять практику «выталкивания» мужчин из семьи и сферы активного родительства и неприятию женщин в сферу активной политики. По сути дела, названное явление можно объяснить отсутствием гендерной культуры в широком смысле слова, абсолютным господством патриархального сознания.

Несмотря на все усилия, женское движение разрознено не только по субъектам и регионам Российской Федерации, но и в пределах отдельных городов. Способно ли оно найти широкую поддержку в массах и с её помощью изменить социальные отношения? Мы полагаем, что утвердительный ответ на этот вопрос во многом будет зависеть от того, найдет ли себя в этих социальных процессах женщина российской провинции – основе социального пространства страны. Это означает, что именно на местах следует активизировать процесс формирования женских организаций и объединений для решения не только насущных социальных проблем современных российских женщин, но и проблем, связанных с социальной трансформацией российского общества.

### Библиографический список

1. Группы интересов//Полис. – 1992. - №5-6.
2. Женские неправительственные организации России и СНГ: Справочник / Авт.-сост. Н.И. Абубикирова и др. М.: Эслан, 1998.
3. Тулузакова М.В. Социально-политические движения и инициативы женщин в политическом развитии современной России: Дис. ... д-ра социол. наук: 23.00.02 Саратов, 2005 352 с. РГБ ОД, 71:06-22/6
4. Патриарх Кирилл считает феминизм «опасным явлением» - Режим доступа: <http://religions.unian.net/us/detail/14447>

## Муниципальные организации как участники гражданского оборота

Степанов  
Николай Евгеньевич

Старший преподаватель кафедры  
гражданского права Балаковского  
филиала Российской академии  
народного хозяйства и  
государственной службы при  
Президенте РФ  
e-mail: kgp.ranhigs.bf@gmail.com

*Nikolai Evgenievich Stepanov*

Senior Lecturer of the Civil Law Chair  
of the Balakovo Branch of the Russian  
Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
e-mail: kgp.ranhigs.bf@gmail.com

УДК 347

## Municipal Organizations as Actors of Civil Circulation

В статье рассматривается назревшая необходимость активной деятельности муниципальных организаций как субъекта гражданского права в гражданском обороте в соответствии с теми целями и задачами, которые определяют для них нормативно-правовые акты. Выявлена и обоснована необходимость создания новых муниципальных организаций, опосредствующих хозяйственные и социальные интересы муниципального территориального объединения.

*Ключевые слова и словосочетания:* муниципальные органы, функции, коммерческие организации, социальная деятельность.

The author regards the demand of vigorous activity of municipal organizations as subject of civil law in the civil circulation according to the goals and objectives of the legal acts. The necessity of new municipal organizations mediating economic and social interests of municipalities is identified and justified.

*Key words and word-combinations:* municipalities, functions, commercial organizations, social activity.

Человек как часть социума, всю свою жизнь является составляющей частью организации. Организация (от греч. -инструмент) – целевое объединение как человеческих, так и имущественных ресурсов, обладающих функциями управления и планирования.

Функция государственной организации – определять порядок жизни в обществе и контролировать его соблюдение.

Функции муниципальной организации – определять порядок жизни на определённой территории (муниципального территориального объединения) и контролировать хозяйственную и социальную деятельность данной группы людей. Такой организацией можно назвать сам орган местного самоуправления (муниципальный орган).

Для того чтобы осуществлять и контролировать хозяйственную и социальную деятельность муниципальный орган создаёт свои юридические лица – муниципальные организации, которые должны представлять интересы муниципального органа в том числе и в гражданском обороте, иными словами опосредовать те цели и задачи, которые ставит перед собой территориальный (муниципальный) орган.

Правовое поле деятельности муниципального образования (органов местного самоуправления), связанное с гражданскими правоотношениями, регулирует Гражданский кодекс РФ (ст.113-115, 118-120, 124-127, 294-300), который отсылает участников отношений к нормам специальных гражданских законов ФЗ №161 от 14.11.2002г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», ФЗ №7 от 12.01.1996г. «О

некоммерческих организациях», ФЗ №174 «Об автономных учреждениях» и другим нормативно-правовым актам.

Однако фундаментальным правовым актом деятельности муниципальных образований является ФЗ №131 от 6.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», регулирующий деятельность муниципальных органов и неразрывно связанный с ним Бюджетный кодекс РФ.

Ориентиром для создания муниципальных организаций непосредственно являются вопросы местного значения (ст.14-16 ФЗ №131), иными словами задачи, которые ставит закон перед органами местного самоуправления по наиболее приоритетным направлениям их деятельности:

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- организация водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, обеспечения функционирования парковок и т.д.;
- обеспечение малоимущих граждан жильём, организация троительства и содержание муниципального жилищного фонда;
- создание условий для предоставления транспортных услуг (перевозки);
- организация предоставления общедоступного бесплатного среднего образования;
- создание условий для оказания медицинской помощи населению;
- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организации культуры;
- создание условий для организации обеспечения жителей услугами физической культуры и спорта;
- организация ритуальных услуг;
- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытового и промышленного мусора;
- благоустройство территории округа;
- расширение рынка сельскохозяйственной продукции.

Именно перечисленные направления деятельности муниципальных образований является предпосылками для создания ими муниципальных организаций как юридических лиц. Основанием для создания муниципальных организаций является экономически обоснованное муниципальное задание. Муниципальные организации делятся на коммерческие предприятия и некоммерческие учреждения.

Муниципальным предприятием называется юридическое лицо, учрежденное органом местного самоуправления в предпринимательских целях, связанных с выпуском особо значимой продукции (производства работ, оказания услуг), имущество которого находится в хозяйственном ведении либо в оперативном управлении данной организации[1].

Муниципальное учреждение – это некоммерческая организация, созданная муниципальным органом для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично [2].

Муниципальные предприятия, в свою очередь, делятся на унитарные и казенные, целью которых является извлечение прибыли. Однако в противовес цели извлечения прибыли для пополнения местного бюджета существует не менее важная цель, связанная с вопросами местного значения (ст.14-16 ФЗ-131).

А именно, создание муниципальных коммерческих организаций, связанных со снабжением населения не только питьевой водой, но и другими видами энергии (тепло, электричество, газ), обеспечение населения качественной сельскохозяйственной продукцией (колхозные рынки); обеспечение парковочных мест (автостоянки); сбор, вывоз, утилизации бытовых и промышленных отходов; выполнение работ по содержанию и эксплуатации жилищного фонда и некоторых видов необходимых материальных услуг.

В случае чрезвычайных обстоятельств, прекращения частной предпринимательской деятельности (добровольной, принудительной) такие муниципальные коммерческие организации должны быть способны обеспечить население муниципального округа продукцией, работами, услугами. Это и будет второй целью деятельности коммерческой организации.

На сегодняшний день все перечисленные вопросы местного значения преимущественно находятся в руках частных организаций и индивидуальных предпринимателей, а те муниципальные организации, которые осуществляют свою деятельность в гражданском обороте, стали утрачивать либо утратили свои позиции на экономическом рынке. Это происходит в результате бездействия муниципального органа, активных действий заинтересованных лиц, не желающих появления на рынке муниципальных организаций и т.д.

С изменениями норм закона «О некоммерческих организациях» [3] муниципальные учреждения с начала 2012 г. стали делиться на три типа: бюджетные, казенные, автономные.

Классификация некоммерческих муниципальных организаций приводит к некоторым ограничениям права собственника (муниципального органа) и увеличению некоторых правомочий муниципальных учреждений.

Если правовое регулирование деятельности муниципальных коммерческих организаций не претерпело серьезных изменений, то муниципальные некоммерческие организации обрели некоторую свободу действий, связанную с организацией, планированием и распределением материальных средств деятельности организации.

Итак, на каких принципах осуществляют свою деятельность муниципальные организации? Какие преследуют цели и задачи? Какое различие между типами муниципальных организаций?

Прежде всего, необходимо дать определение муниципальным учреждениям.

Автономное учреждение – это некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также иных сферах[2].

Казенное учреждение - это муниципальное учреждение, осуществляющее оказание услуг, выполнение работ и исполнение муниципальных функций. Финансовое обеспечение его деятельности осуществляется за счёт средств местного бюджета на основании бюджетной сметы[2].

Бюджетное учреждение – это некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также иных сферах[2].

Понятие автономного и бюджетного учреждения имеют сходные признаки, однако существуют и некоторые различия. Так, автономному учреждению предоставляется более широкая свобода в привлечении наряду с бюджетными средствами иных средств за счёт их деятельности. Автономное учреждение полностью несёт ответственность по своим обязательствам, а его учредитель не несёт ответственности по обязательствам муниципального автономного учреждения.

Для исполнения муниципальных функций может создаваться казённое учреждение. Сфера деятельности казенного учреждения не ограничена, но, как правило, оно создается в сфере управленческой деятельности. Управленческой деятельностью занимаются структурные подразделения органов местного самоуправления, которые одновременно являются и юридическими лицами.

Что же касается сферы деятельности автономных и бюджетных учреждений, то она совпадает с целями и задачами, указанными в законе №131 «О принципах организации органов местного самоуправления».

Рассмотрим правовые особенности автономных, бюджетных и казенных учреждений? С начала 2012 года муниципальные организации провели реорганизацию, выбрав для своей сферы деятельности тот или иной тип учреждения, согласно норм ФЗ «О некоммерческих организациях», постановлений Правительства РФ и других нормативно – правовых актов.

Общим признаком, связывающим деятельность учреждений, является то, что законодатель определяет большую самостоятельность муниципальным некоммерческим организациям, соответственно ограничивая права учредителя в лице муниципального органа.

Прежде всего, это выражается в распоряжении муниципальными учреждениями материальными средствами, полученными от прибыли при оказании услуг и других действий. Это повышает качество выполняемых трудовых обязанностей, даёт определенный материальный стимул участникам юридического лица конкурировать в экономическом обороте с частными организациями. Отличительными особенностями типов муниципальных учреждений являются:

- самостоятельность (меньшая зависимость от учредителя) по владению, пользованию и распоряжению имуществом учредителя и полученной прибыли;
- зависимость от бюджетных средств;
- управление имуществом;
- ответственность учредителя по своим обязательствам.

На сегодняшний день идёт жесткая конкуренция в рыночных отношениях с поставками товаров, выполнением работ, оказанием услуг, в том числе, связанных с исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности. Рассматривая органы местного самоуправления и созданные ими муниципальные организации в сегменте гражданских правоотношений, возникает вопрос - какую продукцию

требуется создавать и выпускать, выполнять работы, оказывать услуги, связанные с приоритетными вопросами в отношении проживающего населения на территориальном образовании.

На примере Балаковского муниципального образования такой продукцией является энергоснабжение; выполнение работ, связанных со строительством и содержанием автомобильных дорог, сбором, вывозом, утилизацией и переработкой бытовых и промышленных отходов, благоустройством территории округа; оказание услуг не только в сфере здравоохранения, образования, транспорта, спорта, но и торговли, бытового обслуживания, культуры, организации досуга.

Создание новых муниципальных организаций и реорганизация существующих позволит поднять на более качественный уровень выполнение работ и оказание услуг в гражданском экономическом обороте, конкурируя с частными организациями.

Полезность и необходимость деятельности муниципальных организаций заключается в том, что они смогут приносить не только прибыль в муниципальную казну (при успешной деятельности), но и в случае нарушения деятельности частного сектора и форс-мажорных обстоятельств могли бы осуществлять свою общественно полезную деятельность для населения территориального округа.

### Библиографический список

1. Гражданский кодекс РФ. Часть 1.
2. ФЗ РФ №131 от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».
3. ФЗ РФ №7 от 12.01.1996г. «О некоммерческих организациях».

# ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## Усовершенствование процессов государственного управления точечной застройкой в городе Киев

Устименко  
Александр Владимирович

Кандидат наук государственного управления, старший научный сотрудник научно-исследовательского отдела (проблем военной стратегии) научно-исследовательского управления (проблем военной политики и военной стратегии) Центра военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины  
e-mail: austimenko@ukr.net

Alexander Vladimirovich Ustimenko

Candidate of Science (Public Administration), Senior Research Fellow of Research Department (Center of strategic researches) of National University of Civil Defence of Ukraine  
e-mail: austimenko@ukr.net

УДК 351:711.432(477)

## Improvement of Public Management of Infill Development in the City of Kiev

В статье вводится понятие «градостроительная деятельность» и анализируются проблемы, связанные с управлением точечной застройкой в городе Киев (Украина). Даются рекомендации по созданию и поддержанию полноценной жизненной среды граждан.

*Ключевые слова и словосочетания:* градостроительная деятельность, точечная застройка, развитие населенных пунктов, Киев.

The author introduces the notion “urban development”, analyses the issues of infill development in the city of Kiev (Ukraine), provides recommendations on how to create and maintain a comfortable living environment for citizens.

*Key words and word-combinations:* urban development, infill development, development of inhabited localities, Kiev.

Согласно действующему законодательству градостроительство (градостроительная деятельность) – это целенаправленная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, граждан, объединений граждан по созданию и поддержанию полноценной жизненной среды, которая включает прогнозирование развития населенных пунктов и территорий, планирование, застройку, иное использование территорий, проектирование, строительство объектов градостроительства, сооружение иных объектов, реконструкцию исторических населенных пунктов при сохранении традиционного характера среды, реставрацию и реабилитацию объектов культурного наследия, создание инженерной и транспортной инфраструктуры [1].

К сожалению, указанное относительно создания и поддержания полноценной жизненной среды, является лишь декларацией и не имеет ничего общего с реальным положением дел. Рассмотрим состояние дел с точечной застройкой в городе Киев. Под точечной (уплотнительной) застройкой будем подразумевать строительство новых зданий и сооружений в исторически сложившемся микрорайоне.

В разных районах Киева постоянно вспыхивают конфликты между гражданами и застройщиками. Реально сложилась ситуация, что интересы застройщика часто противоречат интересам граждан – жителей прилегающих к месту строительства домов, поскольку уплотнительная застройка в основном сопровождается ухудшением их качества проживания. В первую очередь потребность в уплотнительной застройке вызвана

стремлением инвестора получить дополнительную прибыль за счет размещения объекта строительства в освоенных и близких к центру районах. Муниципальные же органы в основном поддерживают стремление застройщиков, игнорируя требования закона о “создании и поддержании полноценной жизненной среды”. Если брать требование законодательства, то среди основных задач планирования и застройки территорий предусматривается, что должны быть учтены государственные, гражданские и частные интересы во время планирования, застройки, иного использования территорий [2]. Реалии же таковы, что муниципальные чиновники, в основном, лоббируют частные интересы инвесторов. В то же время, жителям чрезвычайно трудно добиться официального решения муниципальных органов власти по обустройству детских и спортивных площадок, мест или зон выгула животных, озеленению территории.

У жителей домов нет никакой гарантии, что близлежащая территория, на которой они создали сквер, высадив деревья, построили детскую площадку, оборудовали стоянку для своих автомобилей, не будет отдана коммерческой компании под застройку.

Примеров этому предостаточно. Продолжается противостояние между жителями дома № 4 по проспекту Маяковского и застройщиками ООО “ЭКО”, которое планирует между домом и центральной транспортной магистралью Троещины построить офисно-торговый центр. Общественные слушания не проводились, хотя должны были состояться еще на этапе подготовки вопроса о землеотводе. Как оказалось, “Решение о землеотводе” принял Киевский горсовет под руководством Леонида Черновецкого в декабре 2006 года. Касалось оно ООО “СОЦИНВЕСТБУД”. Само решение звучит как: “Передать обществу с ограниченной ответственностью “СОЦИНВЕСТБУД”... в краткосрочную аренду на 5 лет земельный участок площадью 0,38 га для строительства, эксплуатации и обслуживания торгово-офисного комплекса на ул. Владимира Маяковского, 4 в Деснянском районе г. Киева за счет городских земель, не предоставленных в собственность или пользование” [3].

Указанный земельный участок жители кооперативного дома 28 лет считали придомовой территорией, зеленой зоной. Они не понимают, как он попал в разряд свободных земель, и на каких условиях перешел впоследствии от ООО “СОЦИНВЕСТБУД” к ООО “ЭКО”. Вряд ли можно считать “созданием и поддержанием полноценной жизненной среды” ситуацию, когда окна дома будут выходить на магазинные задворки с круглосуточным грохотом от загрузки-разгрузки машин. Местные жители пытались опротестовать проект застройки, их юристы сумели приостановить стройку на некоторое время. Однако Киевский горсовет принял решение об отчуждении территории вокруг дома от жилищного кооператива. Юристы, представляющие интересы местных жителей, подготовили пакет документов для суда, но слушания не успели состояться, так как застройщик начал работы. Под окнами людей появилась строительная техника, пожарные и милиция, а забор стали охранять сотрудники охранной службы.

Все это привело к обострению ситуации. Был спровоцирован конфликт. Около 500 жителей Троещины штурмовали и в итоге сломали строительный забор, воздвигнутый вокруг конфликтного земельного участка. Несколько граждан были травмированы в стычках [4].

Аналогичная ситуация и по адресу Сабурова, 18. Во дворе дома, где жителями проведено озеленение – посажены деревья и кусты, застройщик планирует возведение еще одного жилого дома. В микрорайоне Березняки, по улице Серафимовича, 13 застройщик планирует уничтожить сквер с целью постройки супермаркета. Вообще зачастую жители узнают о предстоящем строительстве только тогда, когда территорию под окнами начинают обносить забором.

Вызывает здоровую критику действия по уплотнению застройки, предоставлению мест для строительства между домами, с не определенной придомовой территорией существующих домов и недостаточным количеством мест для парковки. За последние годы значительно увеличилось количество автомобилей. Только парк легковых машин в Украине за последнее десятилетие удвоился, на сегодня он насчитывает более 7 млн. единиц, ежегодный же прирост составляет примерно 8%. Уровень автомобилизации в Украине за двадцать лет вырос почти в 2,5 раза. Государственные строительные нормы (ГСН) по планированию и застройке городов не предусматривают места для парковки автомобилей собственников жилья. В них сказано: “На территории с коллективным использованием придомовой территорией (многоквартирная, многоэтажная застройка) следует предусмотреть транспортный проезд (проезды), пешеходные коммуникации (основные, второстепенные), велодорожки, площадки (детские, спортивные, отдыха, размещения контейнеров для сбора бытовых отходов, гостевых автостоянок, площадки для выгула собак), озеленение территории” [5].

То есть, согласно ГСН предусмотрены гостевые автостоянки и не предусмотрены места парковки для автомобилей владельцев жилья. Скорее всего, это следствие лоббирования интересов застройщиков, что позволяет им планировать дальнейшее уплотнение застройки. Необходимо откорректировать ГСН в части

создания придомовых площадок для парковки машин собственников жилья.

По нашему мнению, рассматривать вопрос предоставления разрешения по строительству в районах точечной застройки муниципальные органы власти должны только при условии, что определена придомовая территория всех окрестных домов, определены места для детских и спортивных площадок; для парковки машин собственников жилья и гостевых автостоянок; для выгула животных, которые согласно ГСН должны быть расположены не далее 300 и не ближе 40 метров от жилых домов [6].

В целом же, практика предоставления участков в аренду для строительства ошибочна. Участок должен выделяться не в аренду, а в собственность застройщика, с последующей передачей в собственность владельцам здания. Причем, при строительстве параметры здания должны соответствовать параметрам придомовой территории. Ответственность за это должен нести застройщик.

Согласно заявлению министра регионального развития, строительства и ЖКХ Геннадия Темника до конца текущего года планируется разработать новые государственные строительные нормы. Как отметил министр, планируется увеличение национальных стандартов в строительстве и уменьшение государственных строительных норм (национальные стандарты в строительстве – это рекомендуемые показатели, а государственные строительные нормы – обязательные для исполнения) [7].

Сейчас застройщиком очень часто нарушается действующее законодательство, придомовая территория не соответствует требованиям ГСН, как по площади, так и по благоустройству. Нередки случаи, когда детские и спортивные площадки строятся из расчета одна на несколько домов, при этом их размеры меньше установленных. Не сложно спрогнозировать, что новые ГСН узаконят уменьшение придомовой территории и ухудшение норм благоустройства территории. То есть создастся ситуация, когда с трибун чиновники будут говорить о высоких национальных стандартах жизни граждан, а реально застройщики, согласно ГСН, будут строить дома на расстоянии “вытянутой руки” друг от друга, но все согласно ГСН.

Так что, для “создания и поддержания полноценной жизненной среды” для граждан государственные и муниципальные органы должны не допускать изменений в законодательстве по уменьшению государственных строительных норм при строительстве жилых домов; внести изменения в ГСН в части создания придомовых площадок для парковки машин собственников жилья; предусмотреть создание скверов в каждом микрорайоне.

Разрешению на строительство должна предшествовать разработка проектной документации на межевание территории квартала для определения сверхнормативной территории для строительства. При этом должны быть определены площади придомовых территорий окружающих домов. Перед предоставлением разрешения на точечную застройку должны в обязательном порядке проводиться общественные слушания с обязательным присутствием представителей близлежащих домов (их должно быть большинство).

Размеры же новостройки должны соответствовать выделенной под строительство территории. Если построенный жилой дом не будет иметь необходимой придомовой территории, то застройщик должен уплатить штраф в пользу госбюджета и вернуть часть денег инвесторам строительства, как за продукт худшего качества.

### Библиографический список

1. Закон України «Про основи містобудування» – Режим доступа: <http://akon4.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>
2. Закон України «Про планування та забудову територій» – Режим доступа: <http://akon.nau.ua/doc>
3. Київська міська рада III сесія V скликання Рішення від 21 грудня 2006 року N 391/448 Про передачу товариству з обмеженою відповідальністю "СОЦІНВЕСТБУД" земельної ділянки для будівництва, експлуатації та обслуговування торговельно-офісного комплексу на просп. Володимира Маяковського, 4 у Деснянському районі м. Києва – Режим доступа: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/)
4. 500 киевлян снесли забор конфликтной стройки на Троещине (07 августа 2013 в 20:49) ? Режим доступа: [http://vz.ua/stolitsa/rezonans/500\\_kievlyan\\_snesli\\_zabor\\_konfliktnoi\\_stroiki\\_na\\_troeshchine](http://vz.ua/stolitsa/rezonans/500_kievlyan_snesli_zabor_konfliktnoi_stroiki_na_troeshchine)
5. Планування та забудова міст, селищ і функціональних територій. Благоустрій територій. ДБН Б.2.2-5:2011. – Мінрегіонбуд та ЖКГ України, 2012. – 44 с. – (Державні будівельні норми України).
6. Устименко О. В. Державне управління процесами містобудування в Києві / О. В. Устименко // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : матеріали щоріч. Всеукр.наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р. : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2013. – Т.1. – С. 38–40.
7. К концу года в Украине будут разработаны новые государственные строительные нормы. Брифинг министра регионального развития, строительства и ЖКХ Геннадия Темника. News24UA – Режим доступа: [News24UA%20- 0Украина%20разрабатывает%20новые%20строительные%20нормы%20%20НОВОСТИ%20](http://News24UA%20-%20Украина%20разрабатывает%20новые%20строительные%20нормы%20%20НОВОСТИ%20)

# ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ О РАЗВИТИИ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

## Роль неправительственных экологических организаций в регулировании экологической безопасности в Украине и в мире

Павлюк Катерина

Аспирант кафедры национальной безопасности Национальной академии государственного управления при Президенте Украины  
e-mail: k\_pavliuk@mail.ru

Catherine S. Pavluk

Graduate student of National Security  
National Academy of Public  
Administration the President of Ukraine  
e-mail: k\_pavliuk@mail.ru

УДК 336.1:321.001.73(477)

## Non-Governmental Environmental Organizations: Their Role in Regulating Environmental Safety in Ukraine and Worldwide

В статье проведен анализ законодательных и институциональных механизмов политико-правового обеспечения экобезопасного развития, участия общественных и неправительственных экологических организаций в регуляции экологической безопасности в Украине и за рубежом.

*Ключевые слова и словосочетания:* Украина, экобезопасное развитие, политика, право, общественность.

The author analyses legal and institutional mechanisms of legal and political foundation of environmental safety and the role of non-Governmental environmental organizations in regulating environmental safety in Ukraine and worldwide.

*Key words and word-combinations:* Ukraine, environmental safety, politics, law, general public.

В ближайшие 20-30 лет человечество ожидают огромные трудности в предотвращении экологического кризиса. Но есть надежда, что они будут преодолены. Появляется первый положительный опыт реализации новой экологической политики, все больше стран переводят проблему охраны природы, сохранения биосферы в ранг приоритетных, актуальных, требующих решения [1, с.408].

Одной из основных задач, стоящих сейчас перед мировой цивилизацией, является проблема экологической безопасности на планете. Влияние негативных факторов антропогенного характера на природное окружение сегодня значительно превышает компенсационные возможности биосферы. В свою очередь, человечество идет «в след» за экологическими событиями, которые уже произошли, а не опережая их, и только реагирует на последствия в форме региональных катастроф. Назревает и приобретает реальные черты глобальная экологическая катастрофа, ставит под угрозу существование самого рода человеческого, ибо природа сама по себе уже не в состоянии нейтрализовать результаты хозяйственно-экономической деятельности человека и общества [2, с.214].

В новом тысячелетии в Украине, как и во всем мире, проблемы, связанные с регулированием экологической безопасности остаются нерешенными, и перешли в категорию глобальных проблем

человечества, требующих немедленного решения. Мероприятия, проводимые мировым сообществом в целом и экологическими организациями в частности, не дают значительных положительных результатов в этой сфере.

Человек является неотъемлемой частью природы, поэтому деятельность должна осуществляться в тесной гармонии с требованиями законов природы и быть подчинена им. Только на такой основе можно избежать деградации природной среды и не нарушать функционирования механизмов, воспроизводящих природные основы жизни. Еще В. И. Вернадский писал: «Человек впервые реально понял, что он житель планеты и может - должен - мыслить и действовать в новом аспекте, не только в аспекте отдельной личности, семьи или рода, государств или их союзов, а и в планетарном аспекте» [2].

Под влиянием глобальных процессов происходит трансформация гражданского общества, его деятельность начинает выходить на качественно новый, глобальный уровень. Происходит формирование новой общественно-политической единицы - глобального гражданского общества [3].

Одним из основных элементов глобального гражданского общества являются неправительственные организации. В их ряду не последнее место занимают и природоохранные. Именно поэтому, деятельность экологических организаций следует рассматривать не только с чисто экологической стороны, но и с правовой, поскольку количество таких организаций и качество их деятельности свидетельствует об уровне развития гражданского общества в государстве и регулируется нормативно-правовыми актами [4, с.44-46].

Право граждан на участие в процессе принятия решений при осуществлении экологического управления предусмотрено многими международно-правовыми актами. В частности, принципом 10 Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию установлено: «Экологические проблемы лучше решаются при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый индивид должен иметь возможность надлежащего доступа ко всей информации об окружающей среде, которая есть в распоряжении властных структур, включая информацию об опасных веществах и видах деятельности, а также возможности участвовать в процессе принятия решений. Государства способствуют информированию и участию общественности» [5]. 23-25 октября 1995 года в Софии во время III Общевропейской Конференции министров охраны окружающей среды были приняты «Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам охраны окружающей среды» [6]. Процесс реализации этих положений нашел свое отражение в «Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» - так называемой Орхусской конвенции, которая была подписана 25 июня 1998 и ратифицирована Украиной в 1999 году [7].

Процесс принятия экологических решений повторяет последовательность, которая существует при принятии более широких решений: в Великобритании, Франции и Нидерландах этот процесс ограничивается достижением консенсуса на уровне узкого круга экспертов, в Германии и Европейском Союзе он более открыт, в Швеции и США - в него вовлекаются широкие слои населения. Доступ общественности к экологической информации отображает исторически сложившийся уровень доступа к любой правительственной информации: высокий уровень существует в Швеции, США, Германии, Нидерландах, низкий уровень - в Великобритании и Франции, однако под влиянием директив ЕС уровень доступа к информации в этих странах будет расти [8, с.528].

Для того чтобы общественность имела возможность активно влиять на разработку и внедрение экологической политики, она должна быть объективно проинформирована о сути экологических проблем. Эта информация должна быть квалифицированно проанализирована, ее толкование и форма предоставления должны быть понятными для непрофессионалов. Это особенно важно для средств массовой информации. Недооценка степени опасности, как и ее переоценка, могут иметь одинаковые вредные последствия.

Немецкие исследователи разработали собственные рекомендации для привлечения общественности к принятию решений, связанных с экологическим риском. Они заключаются в том, что стратегия коммуникации должна быть хорошо структурирована и тщательно подготовлена. Фактический материал, его интерпретация, мысли и выводы, а также оценки этих выводов должны рассматриваться и готовиться отдельно, с учетом возможных изменений формы коммуникации на каждом этапе. Стратегия коммуникации должна ориентироваться на диалог. Аудитория должна иметь возможность не только высказывать свое мнение по данным проблемам, но также участвовать в подготовке соответствующей программы и иметь доступ к тем, кто отвечает за экологическую политику. В процессе всестороннего оценивания риска и последовательном управлении им должны учитываться трудности, стоящие перед теми, кто производит и принимает решение (администраторы, юристы и т.п.). Это подразумевает наличие доверия к структурам власти [9].

В Японии существует практика «добровольных соглашений» между экологическими инспекторами и природопользователями, влияющих на состояние окружающей среды, заключение которых опирается на убеждение, доверие и традиции административного руководства, предусматривает проведение переговоров между природопользователями и теми, кто регулирует их влияние на окружающую среду, прежде, чем выдать разрешение на природопользование. Соглашения доводятся до широкого сведения, экологические инспекторы обеспечивают их выполнение. Общественное давление, также как и традиционное уважение к соглашениям играют важную роль в обеспечении соблюдения нормативных требований.

Роль неправительственных организаций в разных странах неодинакова. Финансирование их деятельности тоже осуществляется по-разному. В США - это главным образом благотворительные частные взносы, в Европе эти организации часто зависят от финансовой поддержки правительства и могут быть союзниками государственных органов охраны окружающей среды, создавая противовес влиянию отраслевых министерств с их большим производственным и финансовым потенциалом. При этом неправительственные организации могут помогать, природоохранным государственным органам выявлять и анализировать на ранних стадиях экологические проблемы, занимая позицию, не зависящую от каких-либо экономических или политических интересов (хотя последнее не всегда так). В то же время некоторые неправительственные организации могут демонстрировать антагонистические отношения с правительством на фоне их несогласия с правительственным подходом к решению каких-то экологических проблем.

Положительный опыт конструктивных взаимоотношений между неправительственными и правительственными организациями существует в Нидерландах. Здесь правительство и общество поняли ценность той роли, которую играют независимые, критически ориентированные неправительственные организации в таких вопросах, как выявление экологических проблем, которые правительство и общество еще не осознали, побуждение к действиям в вопросах, которые правительство может игнорировать, исполнение роли партнера-консультанта по экологическим вопросам с целью противовеса влиянию сторон.

Правительство регулярно проводит консультации с неправительственными организациями. Каждая из сторон считает другую сторону компетентными профессионалами, создавая атмосферу уважения и доверия в их отношениях. Правительственные органы всех рангов оказывают финансовую поддержку научным организациям, благодаря чему они покрывают более половины своих расходов. Но это не мешает неправительственным организациям строго критиковать правительство за недостатки в природоохранной деятельности [10].

Законодательство Украины предоставляет возможности влияния и участия граждан в деятельности по охране окружающей среды. Закон Украины «Об основах национальной безопасности Украины» в ст.6 определяет, что приоритетами национальных интересов Украины: гарантирование конституционных прав и свобод человека и гражданина, развитие гражданского общества, его демократических институтов, обеспечение экологически и техногенно безопасных условий жизнедеятельности граждан и общества, сохранение окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов; интеграция Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство, развитие равноправных взаимовыгодных отношений с другими государствами мира в интересах Украины [11, с.38]. Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» определяет общественное управление как разновидность управления в области охраны окружающей среды. Конечно, более эффективным является влияние не отдельных граждан, а общественных объединений, официально зарегистрированных и имеющих юридический статус, полномочия которых закреплены в ст.21 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» [12].

Во исполнение положений Орхусской конвенции в Украине принято Положение об участии общественности в принятии решений в сфере охраны окружающей среды. Реализация других форм общественного участия базируется на общих нормативных актах, законах Украины «О всеукраинском и местных референдумах», «О местном самоуправлении в Украине», «Об обращениях граждан»; Положении об общем собрании граждан по месту жительства в Украине.

Общественный контроль в области охраны окружающей среды осуществляется общественными инспекторами охраны окружающей среды в соответствии с Положением, утвержденным Минприроды. Общественные инспектора охраны окружающей среды:

- участвуют в проведении совместно с работниками органов государственного контроля рейдов и проверок соблюдения предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами законодательства об охране окружающей среды, соблюдения норм экологической безопасности и использования природных ресурсов;

- проводят проверки и составляют протоколы о нарушении законодательства об охране окружающей среды и подают их органам государственного контроля в области охраны окружающей среды и правоохранительным органам для привлечения виновных к ответственности;

- оказывают помощь органам государственного контроля в области охраны окружающей среды в деятельности по предотвращению экологических правонарушений.

Путь, которым пришли к своему благополучию развитые страны, неприемлем для человечества в целом, потому что не гарантирует экологической и социальной безопасности планеты в социально несправедливом мире. Опыт последнего десятилетия показал, что каждая страна должна иметь свою стратегию эколого-сбалансированного развития, свой путь воспроизведения природы родного края с учетом природных, географических, исторических, социально-экономических условий.

Деятельность экологических организаций является одним из самых мощных факторов формирования экологического сознания граждан. Улучшение экологической ситуации в государстве, формирование нового природоохранного менталитета, повышение уровня экологического образования и сознания, экологическое просвещение являются доминирующими в практической работе экологических общественных организаций.

Совместными усилиями власти, общественных организаций и общества можно решить ряд острых экологических проблем, чтобы они со временем не стали экологической региональной или местной катастрофой.

1. Как свидетельствует мировой опыт, двигателем изменений в отношении общества к экологическим проблемам является экологическое движение, в частности, деятельность экологических неправительственных организаций. Привлечение общественности к участию в решении экологических проблем является актуальной социально-политической проблемой, ее решение требует глубоких изменений в обществе и прежде всего создание системы экологического воспитания, образования и информирования.

2. Основной целью является усиление роли общественности, привлечение к данному процессу представителей различных секторов общественности, населения и лиц, принимающих решения, повышение уровня информированности по вопросам устойчивого развития и интегрированного регулирования экологической безопасности.

3. Общественное экологическое управление приобрело общественное значение, когда пришло осознание роли общественности как одной из важных движущих сил в преодолении как глобальных, так и локальных экологических кризисов, развитии сбалансированных общественных отношений и достижении гармонии сосуществования общества и природы.

4. Цель общественного экологического управления состоит в достижении согласованности и гармонизации действий государственных и общественных органов в сфере охраны и восстановления окружающей среды; повышении эффективности государственного, корпоративного и местного экологического управления; достижении экологических целей.

5. Необходимости дальнейшего развития экологического законодательства - направления на защиту субъективного права граждан на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду.

6. Необходимо изучение и максимальный учет положительного зарубежного опыта в сфере привлечения общественности к принятию решений, связанных с государственным регулированием экологической безопасности и разработка мер по адаптации его в Украине. Учет механизмов обеспечения экологической безопасности в странах, которые достигли значительных успехов в этом направлении. Этот опыт может быть использован в государственном регулировании аналогичных процессов в Украине.

Ключевыми функциями государственного экологического управления являются: всемерное содействие процессу достижения взаимопонимания в обществе; объединение усилий различных общественных групп поддержки, заинтересованных в охране окружающей среды, обеспечение включения экологических вопросов в важные экономические и политические решения; систематический сбор, толкование и обеспечение экологической информации общественности. Результатом этой деятельности должно стать обеспечение достижения поставленных экологических целей.

### Библиографический список:

1. *Белявский Г.А.* Основы экологии / Г.А. Белявский, Р.С. Фурдуй, И.К. Костиков. // Учебник - 2-е изд. - М.: Просвещение, 2005. - 408 с.

2. *Вернадский В.И.* Избранные произведения по истории науки. / В.И. Вернадский // М.: Наука, 1981. - С. 214-232.
3. *Трима К.А.* Особенности деятельности украинских экологических организаций в условиях глобализации - URL: <http://oo8.mail.yandex.net/static/52f8b303b1744de899f1a1635a9adb8/pdf001>
4. *Гетман А.П.* Экологическое право Украины. - Харьков: «Право», 2005. – С.44-46.
5. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml)
6. Демократия через участие (сборник документов, посвященных доступу к информации, к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды). Кишинев, 1999. – 207 с.
7. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция], 25 июня 1998 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/)
8. *Королько В.Г.* Основы публичных рилейшнз. / В.Г. Королько // М., Реф-бук, К.: Ваклер. 2001. 528 с.
9. *Alyushina N., Kucheruk A.* Applicability of a risk communication concept for Ukraine as a method of enhancing public confidence in state authorities. // Public Policy and Administration № 2, 2010 М. Romero university.
10. *Зеркалов Д.В.* Экологическая безопасность: управление, мониторинг, контроль. / Д.В.Зеркалов // - М.: КНТ, Дакор, Основа, 2007. - 412 с.
11. Закон Украины «Об основах национальной безопасности Украины» // Официальный вестник Украины от 01.08.2003 - 2003 г., № 29, с. 38.
12. Закон Украины от 26 июня 1991 № 1268-ХІІ «Об охране окружающей природной среды». Ведомости Верховной Рады Украины от 08.10.1991 - 1991 г., № 41.

## Финансово-экономическая оценка полезности государственного поставщика товаров и услуг

Козин  
Михаил Николаевич

Доктор экономических наук,  
профессор кафедры экономики и  
финансов Балаковского филиала  
Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ  
e-mail: kozin-volsk@mail.ru

**Mikhail Nikolaevich Kozin**

Doctor of Sciences (Economics),  
Professor of the Economics and Finance  
Chair, Balakovo Branch of the Russian  
Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
e-mail: kozin-volsk@mail.ru

## Financial and Economic Estimation of the Usefulness of Public Provider of Goods and Services

В статье предлагается методика интегральной финансово-экономической оценки полезности государственного поставщика товаров и услуг. Предлагаемый метод определения полезности поставщика товаров и услуг отражает взаимосвязь материальных, информационных и финансовых потоков и позволяет определить комплексный интегральный показатель. Полученные значения интегральной оценки полезности поставщика дают возможность принимать экономически обоснованные решения, как по размещению государственного заказа, так и развитию системы конкурсного механизма закупок товаров и услуг.

*Ключевые слова и словосочетания:* полезность, государственные закупки, поставщик, методика, финансовая оценка, алгоритм.

The article suggests method of integral financial and economic estimation of the usefulness of public provider of goods and services. The suggested method reflects interconnection of the financial, information and cash flows and helps to determine the integral index. The derived integral index of the usefulness of the provider permits to make reasonable decisions both for state order placement and tender's mechanism of goods and services purchase.

*Key words and word-combinations:* usefulness, state purchases, provider, method, financial estimate, algorithm.

В современных рыночных условиях мощным рычагом влияния государства на экономику является система государственных заказов, закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Посредством государственных контрактов российское государство решает важные социально-экономические проблемы, обеспечивает проведение научных исследований, обеспечивает функционирование государственных органов. При этом государственный заказчик выбирает поставщика, предлагающего на рынке товаров и услуг условия поставки, отвечающие его требованиям и обеспечивающие ему получение от сделки максимальной полезности.

В целом категория полезности имеет, как известно, чрезвычайно широкое распространение в экономической теории. Как отмечает У. Джевонс, «истинную экономическую теорию можно получить лишь возвратясь к мотивам, побуждающим человека действовать, – чувствам удовольствия и страдания, которые

сопровождает наши обычные желания и удовлетворение этих желаний целесообразной трудовой деятельностью» [1, с. 67]. Термин «полезность», по Джевонсу, означает абстрактное свойство объекта соответствовать нашим целям, т. е. «все, что доставляет нам удовольствия или избавляет от страданий, может обладать полезностью» [2, с. 205].

Первоначально полезность рассматривалась как психическая реальность, ощущение, независимое от какого-либо внешнего наблюдения и непосредственно измеримая, величина (К. Менгер, Е. Бем-Баверк). А. Маршалл, считая непосредственное измерение невозможным, утверждал, что полезности можно измерять косвенно – по наблюдаемым следствиям. Например, удовольствие можно измерить суммой денег, которую человек готов отдать ради его получения. В любом случае полезности можно суммировать, и можно сказать насколько одно благо полезнее другого.

Теории, допускающие непосредственное или косвенное измерение полезности, получили в экономической науке название теории кардинальной полезности.

Оппоненты кардиналистов отрицали возможность измерения полезности любого блага. В. Парето выдвигал следующее возражение: «покажите мне полезность или удовлетворение, которое, скажем, в три раза больше другого». Но никто не ставил под сомнение способность людей сравнивать удовлетворения, ожидаемые от владения различными наборами благ, не измеряя эти удовлетворения, иными словами – способность людей ранжировать эти наборы в рамках единственной «шкалы предпочтений» [3, с. 1394-1397].

С полезностью в экономической науке связана характеристика свойств товара, о полезности идет речь как о содержании главного интереса школы маржиналистов, к максимизации полезности стремятся все экономические субъекты, как участники рыночных сделок. Универсальность (всеобщность) категории «полезность» не означает единства ее содержания применительно к разным экономическим субъектам. Если исходить из позиций некоторых современных авторов, то полезность как понятие в условиях рыночной экономики имеет наиболее близкое отношение к конечным потребителям.

По нашему мнению понятие «полезность» вполне может быть использовано для оценки результатов закупок товаров и услуг с позиции государственного заказчика. Однако, указанный принцип не всегда применяется, так как заказчик, в основном, руководствуется концепцией повышения эффективности расходования бюджетных средств, и не учитывает фактор полезности приобретаемых товаров и услуг с позиции финансово-экономической оценки поставщика. При этом многокритериальная задача окончательного выбора поставщика сводится к сравнительной оценке возможных вариантов на основе количественной и качественной оценки показателей, используемых в расчетах производственно-экономической и финансовой деятельности предприятия.

Решение данной задачи диктует необходимость применения интегрального подхода к оценке полезности поставщика товаров и услуг с использованием определенных количественных и качественных показателей функционирования предприятия.

Процесс принятия решения по выбору поставщика с использованием показателей полезности поставщика товаров и услуг представляется в виде: построение модели задачи выбора поставщика; формирование и структуризация исходных данных; расчет значений частичной полезности параметров; определение показателя общей полезности; определение степени влияния параметров на показатель общей полезности [4, с. 38-47; 5, с. 164-169].

Первым этапом исследований является построение экономико-математической модели. В общем виде целевая функция имеет вид:

$$F=f(S; K; Z; N; U; F; M; L; \dots n), \quad (1)$$

где

**S** – общая сумма предполагаемых затрат заказчика на приобретение материальных ресурсов;

**K** – качество поставляемой продукции;

**Z** – оценка соотношения «цена / качество» продукции;

**N** – надежность поставщика;

**U** – условия оплаты;

**F** – финансовая устойчивость поставщика;

**M** – материально-техническая база поставщика;

**L** – кадровый состав и другие факторы, влияющие на принятие решения.

На втором этапе проводится формирование базы нормативно-справочной информации путем сбора и структуризации данных предприятий-поставщиков и условий поставок. Для оценки альтернатив необходима следующая информация:

- данные о предприятиях-поставщиках (мощность предприятия, квалификационный состав рабочих, материально-техническая база и т.д.); - сведения о финансово-хозяйственной деятельности предприятий-поставщиков; - отпускные цены на материалы, изделия и конструкции предприятий-поставщиков; - возможные объемы поставки материалов; - сроки и условия поставки; - условия оплаты (сумма предоплаты); - показатели качества продукции и др.

Для принятия решения о выборе оптимальных условий поставок исследуются и принимаются для дальнейших расчетов следующие характеристики поставляемой продукции и предприятий-поставщиков: - затраты на приобретение продукции; - качество продукции; - соотношение цена/качество; - надежность поставщика; - финансовое состояние (финансовая устойчивость) поставщика; - условия оплаты.

На третьем этапе на основе полученных данных предприятий осуществляется расчет значений частичной полезности. Преобразование параметров в показатели частичной полезности необходимо произвести с помощью функций преобразования, основанных на использовании априорной информации о свойствах характеристических функций, экспериментальной проверки «качества» выбранных функций и модификации единой математической модели представления функций [6, 7].

Алгоритм и пример решения задачи.

В конкурсе на поставку товаров по государственному заказу изъявило желание участвовать шесть предприятий:

ООО «Олафа-Мориса»; ОАО «Красагромол»; ООО «Рыбоконсервный комбинат»; ООО «Скимен»; ООО «МЕТДОР МК»; ООО «ЗАПРЫБА-КАЛИНИНГРАД».

Расчет интегральной оценки полезности поставщика проведем на примере закупок рыбной продукции, используя следующий алгоритм расчетов.

1. Оценка затрат на приобретение продукции.

Расчет коэффициента частичной полезности по параметру затрат на приобретение продукции осуществляется в два этапа.

На первом этапе производится расчет коэффициента оптимальности затрат поставщика, определяемого по формуле:

$$\Delta Si = \frac{Si - S_{\min}}{S_{\max} - S_{\min}} \quad (2)$$

где

$\Delta Si$  – коэффициент оптимальности затрат заказчика,  $\Delta Si > 0$ ;  $\Delta Si$   
 $Si$  – текущее значение затрат i-го поставщика;  
 $S_{\min}$  – минимальное значение затрат заказчика из совокупности поставщиков;  
 $S_{\max}$  – максимальное значение затрат заказчика из совокупности поставщиков.

На втором этапе полученные значения  $\Delta Si$  необходимо сопоставить с оцениваемыми коэффициентами частичной полезности остальных факторов. Для этого с помощью функции преобразования (2) для фактора «затраты» через значения коэффициента оптимальности  $\Delta Si$  рассчитаем коэффициент частичной полезности  $Q_s$ :

$$Q_s = \frac{1 - \Delta Si}{(1 + \Delta Si)^2} \quad (3)$$

где  $Q_s$  – коэффициент частичной полезности по параметру затрат на приобретение продукции.

Результаты расчетов представлены в таблице 1.

*Расчет коэффициентов частичной полезности по параметру затрат  
(начальная цена лота 18 руб.)*

Показатель	Поставщики					
	1	2	3	4	5	6
Цена поставщика	17,2	17,1	16,6	17,4	16,9	17,6
Коэффициент оптимальности затрат поставщика $\Delta Si$	0,60	0,50	0,00	0,80	0,30	1,00
Коэффициент частичной полезности по параметру затрат на приобретение продукции, $Q_s$	0,156	0,222	1,000	0,062	0,414	0,000

Максимальное значение коэффициента частичной полезности по параметру затрат на приобретение продукции соответствует ООО «Рыбоконсервный комбинат» – 1,0.

2. Оценка качества продукции.

Чтобы провести оценку качества продукции, необходимо иметь определенный набор числовых значений абсолютных или относительных показателей. Такими значениями являются уровни соответствия стандартам, ГОСТам или договорным отношениям. Коэффициенты частичной полезности по качеству продукции определяются экспертно. Экспертные методы позволяют при подготовке решений широко использовать логические и вероятностно-статистические подходы для анализа суждений экспертов [8].

Расчет коэффициента частичной полезности по параметру качества продукции осуществляется с помощью формулы преобразования показателя «качество» в частичную полезность:

$$Q_K = \frac{\sum_{i=1}^z k_i}{\sum_{i=1}^N \sum k_{iN}} \quad (4)$$

где

$k_i$  – экспертная оценка критерия соответствию стандартам  $i$ -го поставщика;

$z$  – количество оцениваемых критериев;

$N$  – количество оцениваемых поставщиков;

$Q_K$  – коэффициент частичной полезности по параметру качества продукции поставщика.

Результат расчетов приведен в таблице 2. Максимальное значение коэффициента частичной полезности по параметру затрат на приобретение продукции соответствует ОАО «Красагропол» и ООО «Скимен».

Таблица 2.

*Расчет коэффициентов частичной полезности по качеству продукции*

Наименование показателя	Поставщики					
	1	2	3	4	5	6
Массовая доля поваренной соли, % (от 1,0 до 2)	1,2	2	1,6	1,8	1,4	1,6
Экспертная оценка	3	9	6	8	5	6
Массовая доля рыбы, % (не менее 75)	76	78	75	79	75	77
Экспертная оценка	6	8	4	9	5	7
Массовая доля масла, % (не менее 10)	10	12	13	11	13	12,5
Экспертная оценка	4	6	7	6	8	8
Суммарная оценка экспертов	13	23	17	23	18	21
Коэффициент частичной полезности, $Q_K$	0,113	0,200	0,148	0,200	0,157	0,183

### 3. Оценка соотношения цена/качество.

Расчет коэффициента частичной полезности по оценке соотношения «затраты/качество продукции» необходимо проводить при оценке различных материалов, товаров и услуг. Подобная оценка проводится, как правило, экспертным путем, что приводит к ряду погрешностей. На этом этапе целесообразно привлечение к работе наиболее квалифицированных специалистов, руководителей и ученых. Приведя к безразмерному показателю критерии «затраты» и «качество», необходимо сделать оценку соотношения этих показателей.

Оптимизация выбора производится на основе коэффициента оптимальности, определяемого по формуле:

$$\Delta Z_i = \frac{Z_i - Z_{\min}}{Z_{\max} - Z_{\min}} \quad (5)$$

где

$\Delta Z_i$  – текущее значение показателя «затраты-качество»  $i$ -го поставщика;

$Z_{\min}$  – минимальное значение показателя «затраты-качество» из совокупности поставщиков;

$Z_{\max}$  – максимальное значение показателя «затраты-качество» из совокупности поставщиков.

Оптимальным будет вариант, при условии  $\Delta Z_i > 0$ .

Чтобы полученные значения были сопоставимы с оцениваемыми коэффициентами частичной полезности остальных факторов, необходимо рассчитать коэффициент частичной полезности  $Q_z$  с помощью функции преобразования (6) для фактора «затраты/качество» через значения  $\Delta Z_i$ .

$$Q_z = \frac{1 - \Delta Z_i}{(1 + \Delta Z_i)^2} \quad (6)$$

Для формирования таблицы исходных данных необходимо использовать коэффициент частичной полезности и фактические значения цены (табл. 3).

*Расчет коэффициентов частичной полезности по оценке соотношения  
«затраты / качество»*

Наименование показателя	Поставщики					
	1	2	3	4	5	6
Цена, руб.	17,2	17,1	16,6	17,4	16,9	17,6
Оценка качества (определяется экспертным методом)	0,113	0,2	0,148	0,2	0,157	0,183
Соотношение оценок «затраты / качество»	152,2	85,50	112,29	87,00	107,97	96,38
Коэффициент оптимальности	1,00	0,00	0,40	0,98	0,34	0,16
Коэффициент частичной полезности, $Q_z$	0,00	1,00	0,30	0,01	0,37	0,62

Несмотря на более высокую оценку затрат заказчика при выборе поставщика № 3 – ООО «Рыбоконсервный комбинат» (затраты в этом случае минимальные) и наиболее высокую оценку качества продукции поставщиков № 2, 4 (ОАО «Красагроломл» и ООО «Скимен») оптимальное соотношение этих показателей имеет поставщик № 2.

Подобная оценка может являться самостоятельным фактором, имеющим определенную долю влияния на выбор поставщика в случае, когда надежность и финансовое состояние потенциального партнера для заказчика не являются приоритетными (например, в случае разовых закупок продукции).

#### 4. Оценка надежности поставщика.

В долгосрочном аспекте одним из важнейших моментов, интересующих заказчика, является степень надежности потенциального поставщика. Надежность поставщика можно оценивать по нескольким категориям: финансовая надежность, выполнение объемов поставки, соблюдение графика поставки и т.д. В нашем случае за основной показатель принимается выполнение графика поставки продукции, так как остальные показатели рассматриваются как составляющие общей рейтинговой оценки. Оценка надежности может быть произведена на основании фактических показателей соблюдения сроков поставки.

В данном исследовании автор принимает допущение, что все поставщики готовы поставить требуемый объем продукции, а у государственного заказчика имеется статистика исполнения заключенных ранее контрактов. Категория «финансовая надежность» выделена отдельно и будет нами рассмотрена ниже. Необходимо оценить точность выполнения сроков договора потенциальными поставщиками. Сроки поставки и их опоздания могут быть вызваны удаленностью предприятия-поставщика, условиями доставки продукции и т.д. Невыполнение поставки в оговоренные сроки – это, прежде всего, риск государственного заказчика. Он может быть выражен в стоимостном эквиваленте как стоимость одного дня простоя. Хотя в данном случае говорить о простоях заказчика экономически не совсем корректно, так как ситуация может быть нивелирована наличием складских запасов, тем не менее эту степень риска необходимо оценить.

В результате преобразования рассчитываются коэффициенты частичной полезности:

$$Q_N = \frac{Npc}{Np} \quad (7)$$

где

$Q_N$  – коэффициент частичной полезности надежности поставщика;

$Npc$  – объем поставок в срок;

$Np$  – общий объем поставок (определяется на основе статистики ранее заключенных контрактов).

Наиболее высокую оценку надежности имеет ООО «Запрыба-Калининград» ( $Q_N = 0,95$ )

Таблица 4

*Расчет коэффициентов частичной полезности по оценке степени надежности поставщика*

Наименование показателя	Поставщики					
	1	2	3	4	5	6
Общий объем поставок	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4000
Объем поставок в срок, тыс. т.	3 500	3 000	2 800	3 700	3 400	3 800
Коэффициент частичной полезности, $Q_N$	0,875	0,75	0,7	0,925	0,85	0,95

#### 5. Оценка финансового состояния поставщика.

Расчет коэффициентов частичной полезности по финансовому состоянию поставщика необходимо

производить на основе данных бухгалтерской отчетности. Число оценочных финансовых показателей может быть произвольным, но все они должны давать при этом полную картину финансового состояния предприятия.

В совокупности они должны удовлетворять следующим требованиям [9]:

быть максимально информативными и давать целостную картину устойчивости финансового состояния предприятия;

- иметь одинаковую направленность (рост коэффициентов означает улучшение финансового состояния);  
 - рассчитываться по данным бухгалтерской отчетности предприятий; - давать возможность проводить рейтинговую оценку предприятия в сравнении с другими предприятиями за ряд периодов; - для всех показателей должны быть указаны числовые нормативы удовлетворительного уровня (эталонного предприятия) или диапазона изменений.

Показатели для удобства расчетов выбираются таким образом, чтобы оптимальное значение удовлетворяло выражению:

$$F \rightarrow \max \quad (8)$$

Важной группой показателей производственных предприятий являются показатели состояния и использования производственных ресурсов (основных производственных фондов). Для оценки состояния основных фондов используются следующие показатели: - коэффициент обновления основных фондов; - фондоотдача; - средний возраст оборудования и др.

Сведения о предприятии носят качественный и количественный характер и включают: - организационно-правовую форму хозяйствования; - долю участия государства в уставном капитале; - долю государственного заказа в общем объеме производства; - выполнялся ли ранее государственный заказ на предприятии и продолжительность работы предприятия по его выполнению; перспектива размещения новых государственных заказов; - мнение заказчика о предприятии как о деловом партнере и др.

Совокупность представленных показателей отражает различные стороны производственно-хозяйственной и финансовой деятельности предприятия, и используется для решения задачи оценки его конкурентных позиций.

На их основе определяется сводный показатель частичной полезности для параметра «Финансовое состояние поставщика». Наиболее объективную оценку финансового состояния поставщика можно получить, используются дискриминантные факторные модели Альтмана [10].

Этот критерий представляет собой функцию от пяти финансовых коэффициентов, рассчитываемых по балансу и отчету о прибылях и убытках предприятия. Функция критерия Альтмана предполагает перемножение нескольких относительных показателей, в каждом из которых к сумме остаточной балансовой стоимости активов или обязательств предприятия нормируются наиболее зависимые от системы бухгалтерского учета величины прибыли:

$$F = 0,717X_1 + 0,847X_2 + 3,107X_3 + 0,42X_4 + 0,995X_5 \quad (9)$$

- если  $F < 1.8$ , то фактически предприятие находится в состоянии банкротства; - если этот показатель попадает в диапазон  $1.8 < F < 2.7$ , то предприятие вполне может стать некредитоспособным; - если же  $F > 2.7$ , то это свидетельствует о достаточно устойчивом финансовом положении хозяйствующего субъекта.

Оценка финансового состояния поставщика на основе использования критерия Альтмана проведена с использованием модифицированного варианта для компании, акции которых не котировались на бирже. Произведенные расчеты показали, что наиболее высокую оценку надежности имеет поставщик № 3 (ООО «Рыбкоконсервный комбинат»). Таблица 5

*Значения финансового состояния поставщиков с использованием критерия Альтмана*

Показатель	Поставщики					
	1	2	3	4	5	6
$X1$ – собственный оборотный капитал / сумма активов	0,522	0,571	0,609	0,817	0,567	0,74
$X2$ – нераспределенная (реинвестированная) прибыль / сумма активов	0,021	0,024	0,31	0,037	0,042	0,35
$X3$ – прибыль до уплаты процентов / сумма активов	0,029	0,027	0,019	0,065	0,043	0,021
$X4$ – рыночная стоимость собственного капитала / / заемный капитал	0,915	0,75	0,641	0,224	0,58	0,82
$X5$ – объем продаж (выручка) / сума активов	0,979	0,68	0,879	0,601	0,406	0,514
$F = 0,717X_1 + 0,847X_2 + 3,107X_3 + 0,42X_4 + 0,995X_5$	1,84	1,51	1,90	1,51	1,22	1,75

6. Оценка условий оплаты.

Важным фактором является порядок оплаты поставляемой продукции. Предоплата является крайне невыгодным предложением для государственного заказчика и оценивается с позиции упущенной выгоды как отвлечение финансовых средств. Поэтому предоставление поставщиком товарного кредита является для государственного потребителя самым желаемым условием.

Значение коэффициента частичной полезности (с помощью функции преобразования - 10) отражены в табл. 6.

$$Q_u = \begin{cases} 1, \text{ если } 0 \leq x \leq 10 \\ 0,9, \text{ если } 10 < x \leq 20 \\ 0,8, \text{ если } 20 < x \leq 30 \\ 0,7, \text{ если } 30 < x \leq 40 \\ 0,6, \text{ если } 40 < x \leq 50 \\ 0,5, \text{ если } 50 < x \leq 65 \\ 0,3, \text{ если } 65 < x \leq 80 \\ 0,1, \text{ если } 80 < x \leq 100 \end{cases} \quad (10)$$

где x - размер предоплаты в процентах от общей стоимости поставки.

*Расчет коэффициентов частичной полезности по оценке условий оплаты*

Таблица 6

Наименование показателя	Поставщики					
	1	2	3	4	5	6
Размер предоплаты	50	60	70	45	65	70
Коэффициент частичной полезности, $Q_u$	0,6	0,5	0,3	0,6	0,5	0,3

Определение поставщика простым суммированием коэффициентов частичной полезности может привести к большим погрешностям. Поэтому предлагается использовать приведенные коэффициенты частичной полезности, которые приводят все рассмотренные ранее показатели к общему знаменателю и в максимальной степени отражают интегральную оценку поставщика.

В результате преобразований итоговых результатов коэффициентов частичной полезности (таблица 6), используя формулу (11), получим матрицу частичных полезностей (табл. 7):

$$pQ_i = \frac{pQ_i}{\sum_{i=1}^N Q_i} \quad (11)$$

где

$pQ_i$  – приведенный коэффициент частичной полезности;

N – количество оцениваемых поставщиков;

$Q_i$  – коэффициент частичной полезности по каждому показателю (затраты на приобретение продукции, качество продукции, соотношение «затраты/качество», надежность поставщика, финансовая устойчивость поставщика, условия оплаты).

*Матрица частичных полезностей поставщиков*

Таблица 7

Наименование показателя	Поставщики					
	1	2	3	4	5	6
Затраты	0,156	0,222	1,000	0,062	0,414	0,000
Качество	0,113	0,200	0,148	0,200	0,157	0,183
Соотношение «затраты/качество»	0,00	1,00	0,30	0,01	0,37	0,62
Надежность поставщика	0,875	0,75	0,7	0,925	0,85	0,95
Финансовая устойчивость поставщика	1,84	1,51	1,90	1,51	1,22	1,75
Условия оплаты	0,6	0,5	0,3	0,6	0,5	0,3

После приведения всех исследуемых критериев к единому эквиваленту, математическую модель оптимизации целесообразно выразить в интегральной форме:

$$F_{\text{инт}} = pQ_S + pQ_K + pQ_Z + pQ_N + pQ_F + pQ_U \quad (12)$$

где

Финт – интегральная оценка полезности поставщика;

$pQ_s$  – приведенный коэффициент частичной полезности предполагаемых затрат заказчика на

приобретение и доставку материальных ресурсов;  
 $p_{QK}$  – приведенный коэффициент частичной полезности качества поставляемой продукции;  
 $p_{Qz}$  – приведенный коэффициент частичной полезности соотношения «затраты/качество» продукции;  
 $p_{QN}$  – приведенный коэффициент частичной полезности надежности поставщика;  
 $p_{QF}$  – приведенный коэффициент частичной полезности финансовой устойчивости предприятия;  
 $p_{Op}$  – приведенный коэффициент частичной полезности условий оплаты.

Как видно из табл. 8, максимальное значение показателя полезности имеет поставщик № 3 (ООО «Рыбоконсервный комбинат»).

*Матрица приведенных коэффициентов полезностей поставщиков*

Таблица 8

Наименование показателя	Поставщики					
	1	2	3	4	5	6
Затраты	0,084	0,120	0,539	0,033	0,223	0,000
Качество	0,113	0,200	0,148	0,200	0,157	0,183
Соотношение «затраты/качество»	0,000	0,435	0,132	0,003	0,161	0,269
Надежность поставщика	0,173	0,149	0,139	0,183	0,168	0,188
Финансовая устойчивость поставщика	0,189	0,155	0,195	0,155	0,126	0,180
Условия оплаты	0,214	0,179	0,107	0,214	0,179	0,107
Интегральная оценка полезности поставщика	0,774	1,237	1,261	0,789	1,014	0,926

Таким образом, предлагаемая методика представляет собой многоэтапную интерактивную процедуру и включает подготовку исходных данных, выбор рационального варианта типажа, номенклатуры и последовательное сбалансирование вариантов состава системы товаров и услуг по выбранным критериям (показателям). Предлагаемый метод определения полезности поставщика товаров и услуг отражает взаимосвязь материальных, информационных и финансовых потоков и позволяет определить комплексный интегральный показатель с учетом влияния следующих факторов: затраты на приобретение продукции; качество продукции; соотношение цена/качество; надежность поставщика; финансовое состояние поставщика; условия оплаты товаров и услуг.

### Библиографический список

1. Джевонс У. Об общей математической теории политической экономии / У. Джевонс // Теория потребительского поведения и спроса. СПб.: Экономическая школа, 1993.
2. Автономов В.С. История экономических учений: Учеб. пособие / В.С. Автономов, О. Ананьин, Н. Макашева. – М: ИНФРА-М, 2000. – С. 205.
3. Умпетер И.А. История экономического анализа: в 3-х т. / Пер. с англ. под ред. В.С. Автономова. – СПб.: Экономическая школа, 2001. – Т. 3.
4. Козин М.Н. Квалиметрическая модель оценки полезности поставщика товаров и услуг // Поволжский торгово-экономический журнал. – 2010. – № 3. – С. 38-47.
5. Горбунов М.М., Козин М.Н. Интегральная финансово-экономическая оценка полезности поставщика товаров и услуг военного назначения // Аудит и финансовый анализ. 2007 № 5. – С. 164-169.
6. Интрилигатор М. Математические методы оптимизации и экономическая теория. – М.: Айрис-пресс, 2002. – 576 с.
7. Штойер Р. Многокритериальная оптимизация. Теория вычисления и приложения. — М.: Радио и связь, 1992. – 324 с.
8. ГОСТ 23554.0–79 «Экспертные методы оценки качества промышленной продукции».
9. Донцова Л.В., Никифорова Н.А. Комплексный анализ бухгалтерской отчетности. – М.: Изд-во «Дело и сервис», 2001. – 304 с.
10. Ван Хорн, Джеймс К. Основы управления финансами: Пер. с англ. – М.: Финансы и статистика, 1999 – 328 с.

## НАУЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ БАЛАКОВСКОГО ФИЛИАЛА РАНХИГС

1. Региональный круглый стол «Институты и механизмы формирования активной гражданской позиции» 15 октября 2013 года. Участниками круглого стола - главы муниципальных образований города Балаково и муниципальных образований Балаковского района, правозащитных организаций, профессорско-преподавательского состава филиала и представители средств массовой информации.

Целью проводимого мероприятия является содействие вовлечению населения в процессы управления на местном уровне, распространение информации о местной демократии, совершенствование взаимодействия гражданского общества и органов местного самоуправления на территории Балаковского муниципального района; привлечение молодежи к демократическому участию в публичной жизни муниципального образования.

2. Региональная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы государственной службы» 17 октября 2013 года. Данная конференция проводится в рамках II национального форума «Государственная служба: поиск эффективной модели». Национальный форум «Государственная служба: поиск эффективной модели» - это полноформатная дискуссионная площадка для обсуждения вопросов совершенствования государственного управления и развития государственной службы, как в Российской Федерации, так и за рубежом. Одной из ключевых задач форума является поиск эффективных практик и инструментов как внутри страны на федеральных и региональных уровнях, так и в других странах.

В качестве основных участников конференции «Актуальные проблемы государственной службы» - представители экспертного и научного сообщества, органов государственной власти и местного самоуправления, средств массовой информации и правозащитных организаций, а также руководители местных органов федеральных структур и ведомств.

3. IV региональная олимпиада бизнес-проектов «Инвестиционный взгляд», которая проводится с 14 октября 2013 – 12 марта 2014 гг. К участию принимаются работы, выполненные отдельными лицами или коллективами высших и средних специальных учебных заведений Саратовской области (в составе не более 4 человек) в возрасте от 18-30 лет.

Олимпиада проводится в три этапа.

Первый (предварительный) этап проводится с 14 октября по 10 ноября 2013 г. На предварительном этапе участникам проекта необходимо зарегистрироваться в оргкомитете.

Второй этап (муниципальный) проводится с 18 ноября 2013 г. по 28 февраля 2014. В рамках муниципального этапа на базе бизнес-инкубатора БМР пройдет курс «Школа бизнеса» для участников Олимпиады с целью выявления эффективности бизнес-идей и апробации данного бизнес-плана в условиях рыночной экономики. В качестве экспертов выступают ведущие предприниматели Саратовской области и эксперты МАУ «Бизнес-инкубатора БМР».

Третий этап состоится с 12 марта 2014 года. В МАУ Бизнес-инкубаторе БМР состоятся публичные защиты бизнес-проектов.

К защите авторам необходимо подготовить стендовые материалы по проекту (распечатки, графические объекты, фото). Время защиты проекта – 10 минут.

Решение об итогах третьего этапа Олимпиады принимается при открытом голосовании членов Экспертной комиссии и оформляется протоколом, подписываемым всеми членами комиссии. По итогам работы экспертной комиссии оценка проектов доводится до сведения всех участников Олимпиады.

По итогам третьего этапа победители Олимпиады награждаются дипломами I, II, III степени, также Оргкомитет оставляет за собой право введения дополнительных номинаций для поощрения участников Олимпиады. Традиционно по итогам Олимпиады участники данного проекта получают ценные подарки от организаторов и партнеров Олимпиады.

4. Международная научно-практическая конференция «Революция как цивилизационный феномен: история, уроки, современность», которая состоится 9 ноября 2012 г. Основные направления работы:

- история революционных процессов в России и других странах;
- философские аспекты общественно-политических движений;
- экономические предпосылки и результаты революционных преобразований;
- социальные условия, цели и результаты революционных движений;
- развитие правовой науки и практики и их влияние на революционные процессы;

---

---

## Информация

---

---

- проблемы государственного управления в условиях революционного кризиса;
- власть и революция;
- культурные процессы и революция;
- религия и революция;
- международные аспекты революционных движений;
- международные аспекты экономических преобразований;
- революции XXI века: феномен «цветных революций».

Хронологические и цивилизационные рамки научных направлений не ограничены. Участники конференции могут предложить и другие темы.

Для участия в конференции необходимо до 01 ноября 2013 года выслать заявку и текст статьи на электронный адрес: [mozgachev1988@mail.ru](mailto:mozgachev1988@mail.ru), в теме письма указать «заявка на конференцию Революция как цивилизационный феномен: история, уроки, современность».

5. Региональный «круглый стол» «20 лет Конституции РФ: проблемы прав и свобод человека и гражданина», который состоится 11 декабря 2013 года. Для участия в круглом столе необходимо подать заявку в оргкомитет до 1 декабря 2013 года. Основные направления работы:

- реализация прав и свобод человека и гражданина в современной России;
- развитие политических прав и свобод человека и гражданина;
- проблемы свободы в контексте развития российского общества;
- социально-экономические права и свободы человека: проблемы и перспективы;
- правовой нигилизм личности: причины, особенности и пути преодоления;
- роль ценностей и идеалов культуры в формировании человека и гражданина;
- идеологическое многообразие и общенациональная идея.

6. Молодежный форум гражданских инициатив «Будущее за нами», который проводится 11-15 ноября 2013. Для участие в форуме необходимо подать заявку в оргкомитет до 9 ноября 2013 года.

Участникам форума предполагается обсуждение следующих проблем:

- современное состояние студенческого самоуправления на территории Балаковского муниципального района и перспективы его развития;
- роль старостата в организации жизни студентов;
- развитие молодежного парламентаризма в Саратовской области;
- развитие добровольчества на территории Балаковского муниципального района;
- гражданско-патриотическое воспитание молодежи;
- молодёжное предпринимательство;
- молодежный экстремизм и религиозный радикализм в молодежной среде;
- роль молодежи и молодежных организаций в формировании общероссийской, гражданской национальной идентичности.

7. Межрегиональные Кирилло-Мефодиевские чтения «Традиции и новаторство российской культуры», которые состоятся 23 мая 2014 года.

Основные направления работы:

религия и культура; духовные основы русской культуры; лики русской культуры; сохранение духовного наследия; русская словесность как феномен культуры; диалог национальных культур; русская культура как вызов глобализации; «бытие народов и государств оправдывается только творимой ими культурой».

Участники чтений могут предложить и другие темы.

Заявки принимаются до 13 мая 2014 года для формирования программы по адресу: 413865, Россия, г. Балаково, ул. Чапаева, 107, контактный телефон: (8453) 46-36-47; E-mail: [nir.ranhigs.bf@gmail.com](mailto:nir.ranhigs.bf@gmail.com) для Миролюбовой Л.Р.

8. Региональная дискуссионная площадка «Россия молодая», посвященная Дню принятия декларации о государственном суверенитете Российской Федерации состоится 11 июня 2014 года.

По всем вопросам, связанным с регламентом проведения научных мероприятий, можно обращаться к ведущему специалисту научного отдела Мозгачеву М.И. Балаковского филиала РАНХиГС

Тел. (88453) 44-36-47

E-mail: [mozgachev1988@mail.ru](mailto:mozgachev1988@mail.ru)

## Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в научном журнале “Актуальные проблемы современности: наука и общество”

**Общие требования.** Статья представляется в электронном виде по адресу: [editorial.aps@gmail.com](mailto:editorial.aps@gmail.com). Название файла должно соответствовать фамилии первого автора.

Электронный вариант статьи выполняется в текстовом редакторе *Microsoft Word* и сохраняется с расширением *.doc*.

**Параметры страницы.** Формат А4 (книжный). Поля: все по 20 мм.

Форматирование основного текста. Абзацный отступ - 1,25 см. Межстрочный интервал – полуторный. Нумерация страниц располагается внизу страницы в углу справа. Шрифт *Times New Roman*, обычный. Размер кегля (символов) - 14 пт.

**Объем статьи.** Максимальный объем статьи до 12 страниц машинописного текста.

**Требования к составу публикуемой статьи.**

Публикуемая в журнале статья должна состоять из следующих последовательно расположенных элементов:

- индекс (УДК) – слева, обычный шрифт - должен соответствовать заявленной теме;
- инициалы автора(ов) и фамилия(и) – справа, шрифт – курсив (на русском и английском языках);
- заголовок (название) статьи – по центру, шрифт полужирный, буквы – прописные (на русском и английском языках);

- аннотация (объем – до 10 строк) и ключевые слова (до 5-10 ключевых слов) - на русском и английском языках;

- текст статьи;

- библиографический список (приводится в соответствии с требованиями *ГОСТ 7.1-2003 Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления*. В списке источники располагаются в порядке их упоминания в статье. Для связи списка цитируемой литературы с текстом статьи используют отсылки в соответствии с *ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления*. Отсылки в тексте статьи заключают в квадратные скобки. Порядковый номер цитируемого источника приводят в соответствующей строке текста статьи, например: [5]. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста документа, в отсылке указывают порядковый номер и страницы, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой, например: [5, с. 23].

Элементы статьи отделяются друг от друга одной пустой строкой.

**Сведения об авторе(ах).**

На отдельной странице предоставляются сведения об авторе(ах):

- фамилия, имя, отчество полностью, ученая степень, ученое звание, место работы, занимаемая должность, контактный телефон, адрес электронной почты.

Сведения в полном объеме приводятся на русском и английском языках.

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

**Рисунки, схемы, диаграммы.** В качестве иллюстраций статей принимается не более 3 рисунков. В тексте статьи следует дать ссылку на конкретный рисунок, например (рис. 2).

**Фотографии.** Прилагаемые фотографии должны быть четкими, пригодными для сканирования либо в электронном виде (формат *.tif, .jpg*).

**Таблицы.** Таблиц должно быть не более 3-х. Каждую таблицу следует снабжать порядковым номером и заголовком. Таблицы должны быть предоставлены в текстовом редакторе *Microsoft Word* (формат *\*.doc*) и пронумерованы по порядку.

Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами РАНХиГС или других вузов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора / кандидата наук соответствующего профиля.

Ответственный секретарь научного журнала  
“Актуальные проблемы современности: наука и общество”  
Барышная Наталия Александровна  
(8453) 46 21 95; e-mail: [editorial.aps@gmail.com](mailto:editorial.aps@gmail.com)



**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**БАЛАКОВСКИЙ  
ФИЛИАЛ**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования

«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации»

## **НАПРАВЛЕНИЯ ОБУЧЕНИЯ:**

### **Государственное и муниципальное управление**

профиль подготовки

**Управление городским (муниципальным)  
хозяйством**

**Государственное и муниципальное управление  
в социальной сфере**

### **Документоведение и архивоведение**

профиль подготовки

**Документирование деятельности органов  
государственной власти и местного  
самоуправления**

### **Юриспруденция**

профиль подготовки

**Государственно-правовой  
Гражданско-правовой  
Уголовно-правовой**

### **Менеджмент**

профиль подготовки

**Управление малым бизнесом  
Управление человеческими ресурсами  
Финансовый менеджмент**

### **Экономика**

профили подготовки

**Финансы и кредит  
Бухгалтерский учет  
Налоги и налогообложение  
Экономика предприятий и организаций  
Банковское дело**

### **Прикладная информатика**

профиль подготовки

**Прикладная информатика в менеджменте**

Формы обучения:

**ОЧНАЯ**

**ЗАОЧНАЯ** (на базе среднего профессионального и  
высшего профессионального образования)

**КАЧЕСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ СЕГОДНЯ-  
ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ УСПЕХ ЗАВТРА!**

Саратовская область, г. Балаково, ул. Чапаева, 107.

Официальный сайт филиала [www.ranhigs-bf.ru](http://www.ranhigs-bf.ru). С 01.01.2014г. [www.blk.ranepa.ru](http://www.blk.ranepa.ru).

e-mail: [pcom.ranhigs.bf@gmail.com](mailto:pcom.ranhigs.bf@gmail.com)

телефон: (8453) 44-27-13, 44-13-71 факс: (8453) 44-13-71

ISSN 2308-8923



9 772308 892779 >